



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.007.01.2022

**Pan
Miroslaw Czech
Dyrektor
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Lublinie**

ul. Ogrodowa 21
20-075 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.188.2022 z dnia 24 stycznia 2023 r.
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

Kontrola nr P/22/052 „Realizacja wybranych inwestycji w województwach”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (dalej: Oddział lub GDDKiA O/L), 20-075 Lublin, ul. Ogrodowa 21.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Czech, Dyrektor GDDKiA O/L (dalej: Dyrektor Oddziału) od 1.02.2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili także: Stanisław Schodziński, Dyrektor Oddziału od 16.02.2017 r. do 31.01.2018 r. Zbigniew Szepietowski, p.o. Dyrektor Oddziału od 11.01. do 16.02.2017 r. Anna Wysocka, Dyrektor Oddziału od 2.06.2014 r. do 11.01.2017 r. Zbigniew Szepietowski, p.o. Dyrektor Oddziału od 5.03. do 2.06.2014 r. Marian Nagórny, Dyrektor Oddziału od 10.11.2011 r. do 5.03.2014 r. Marian Nagórny, p.o. Dyrektor Oddziału od 12.09. do 09.11.2011 r. Janusz Wójtowicz, Dyrektor Oddziału od 01.08.2002 r. do 11.09.2011 r. (akta kontroli tom I str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Budowa miejsc obsługi podróżnych (MOP) w Wierzchowiskach i Bystrzejowicach przy drodze ekspresowej S17/S12 na odcinku Lublin – Piaski. 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 dnia 17 sierpnia 2022 r.) 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 Lublinie
Kontroler	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli Nr LLU/56/2022 z 6 kwietnia 2022 r., Nr LLU/103/2022 z 27 lipca 2022 r. i Nr LLU/135/2022 z 13 października 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1-6, tom V str. 792-793)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	GDDKiA O/L prawidłowo zaplanowała w latach 2016–2017 r. realizację zadania inwestycyjnego pn. „Projekt i budowa miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy drodze ekspresowej S17 z podziałem na dwie części: MOP kat. I Wierzchowiska oraz kat. I Bystrzejowice” ³ oraz podjęła celowe działania potrzebne do udostępnienia tych MOP osobom podróżującym drogą ekspresową S12/S17 ⁴ na odcinku Lublin –
---------------------	--

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

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

³ Zadanie realizowane było w latach 2017–2022 (I półrocze).

⁴ Na odcinku Lublin–Piaski, na którym zlokalizowane są MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice przebiegi dróg krajowych S12 i S17 pokrywają się.

Piaski. Zadanie to realizowano z przekroczeniem terminów i kosztów określonych w podstawowej wersji programu inwestycji „Budowa miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy drodze ekspresowej S17(12) w m. Bystrzejowice i m. Wierzchowiska”, który został zatwierdzony 27.01.2017 r. przez Generalnego Dyrektora DKiA⁵ i uzgodniony 16.02.2017 r. przez Podsekretarza Stanu działającego z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Program inwestycji obejmował: ocenę celowości i efektywności inwestycji, zakres rzeczowy i zakładany termin zakończenia jej realizacji (2019 r.), zbiorcze zestawienie kosztów oraz łączny koszt oszacowany na 14 000 tys. zł. Kolejnymi aneksami do ww. programu (z: 16.11.2018 r., 17.05.2019 r. i 8.12.2020 r.) zwiększono szacunkowy koszt zadania do kwoty 55 936 tys. zł (poziom cen z 2020 r.), tj. o 300%. Zmieniono także terminy realizacji inwestycji na listopad 2020 r. – grudzień 2021 r., ale faktycznie obiekty te zostały udostępnione podróżnym w połowie 2022 r.

Wykonanie robót polegających na doprowadzeniu terenów przeznaczonych pod MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice do standardów przewidzianych dla miejsc obsługi podróżnych kategorii pierwszej (dalej: MOP kat. I) Oddział zlecił w lipcu 2019 r., w prawidłowo przeprowadzonym – pod względem formalnym – postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, w dwóch oddzielnych częściach odrębnie dla każdego MOP (zawarto dwie umowy).

Całościowy koszt realizacji robót koniecznych do wykonania na tym zadaniu inwestycyjnym, łącznie z nadzorem inwestorskim wyniósł 51 726 574 zł, w tym dla MOP Wierzchowiska 29 784 759 zł, a dla MOP Bystrzejowice 21 941 815 zł. Należne wykonawcom robót wynagrodzenie za realizację zamówienia podwyższono w stosunku do kwot ustalonych w procedurze przetargowej – w przypadku MOP Wierzchowiska o 6 772 727 zł, a w przypadku MOP Bystrzejowice o 3 164 489 zł. Termin wykonania zamówionych robót budowlanych wraz z dokumentacją powykonawczą i odbiorem ostatecznym ustalono na okres do 21 miesięcy od daty zawarcia umów. Wykonanie zamówienia trwało dłużej niż przewidziano w podstawowej wersji umów o rok, dwa miesiące i 14 dni. Zamówione roboty budowlane odebrano komisyjnie w dniu 30.06.2022 r., na podstawie protokołów odbioru ostatecznego robót. Wzrost kosztów oraz wydłużenie terminu realizacji zamówienia spowodowany był wystąpieniem odmiennych warunków gruntowych niż przewidziane w opz i obecnością w podłożu gruntowym odpadów budowlanych w znacznych ilościach, co zostało stwierdzone dopiero w trakcie wykonywania robót.

NIK zauważa, że zaleganie odpadów pod ziemią, w miejscu realizacji inwestycji, było okolicznością niemożliwą do przewidzenia w toku racjonalnie podejmowanych działań na etapie planowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za dokonanie zanieczyszczeń w miejscu realizacji inwestycji i związanych z tym ewentualnych roszczeń Oddziału. Niemniej jednak, o odkryciu zalegających odpadów Oddział nie zawiadomił właściwych organów państwowych.

Koszt robót budowlanych polegających na doprowadzeniu MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice do standardów MOP kat. I, prowadzonych w latach 2019 – 2022 (I półrocze), w przeliczeniu na 1 m² wyniósł 522 zł/1 m² (bez kosztów pozyskania nieruchomości). Koszt takich robót w odniesieniu do czterech miejsc obsługi podróżnych wybudowanych w standardzie MOP kat. I na drodze ekspresowej S19 odcinek Lublin–Janów Lubelski (Felinów Wschód, Felinów

⁵ Dróg Krajowych i Autostrad.

Zachód, Janów Lubelski Wschód, Janów Lubelski Zachód) w przeliczeniu na 1 m² wyniósł natomiast 150 zł/1 m² (bez kosztów pozyskania nieruchomości).

W ocenie NIK na przewlekłość oraz wysokie koszty realizacji zadania inwestycyjnego objętego kontrolą w sposób istotny wpłynęła rezygnacja GDDKiA O/L z lokalizacji tych MOP na terenach niezainwestowanych lub słabo zagospodarowanych, jak zakładano w „Koncepcji programowej drogi ekspresowej nr S-17 (Warszawa) Zakręt-Lublin-Zamość-Hrebenne (Lwów) na odcinku węzeł Dąbrowica - początek obwodnicy m. Piaski o długości 35 km”⁶ z 2000 r. W latach 2003-2004 r. z inicjatywy Oddziału zrezygnowano wówczas z lokalizacji tych MOP w miejscach o niskim stopniu zagospodarowania terenu na rzecz ich lokalizacji w miejscach zabudowanych istniejącymi obiektami o charakterze usługowym (stacje paliw, obiekty gastronomiczno-hotelowe). W zamian w 2004 r. jako właściwe wskazano projektantom drogi S17 lokalizacje MOP na nieruchomościach z istniejącymi prywatnymi obiektami usługowymi, które zostały wykupione przez GDDKiA od dotychczasowych właścicieli w latach 2010–2011, na etapie przygotowania inwestycji dotyczącej budowy drogi S17 na odcinku Lublin – Piaski (zadanie nr 5). Obiekty te okazały się nieprzydatne na cele, dla których je pozyskano i włączono w obszar pasa drogowego S12/S17. Okazało się, że część z nich była wadliwie wykonana i nie było chętnych na ich wydzierżawienie i prowadzenie MOP, na których były zlokalizowane. W celu udostępnienia ww. MOP podróżnym, w latach 2016-2017 podjęto właściwą decyzję o rozebraniu obiektów (stacje paliw i obiekty gastronomiczno-hotelowe) istniejących na terenach przewidzianych dla tych MOP, nieprzydatnych do celów, na jakie zostały zakupione i doprowadzeniu tych miejsc do standardów MOP kat. I, z zachowaniem rezerwy terenów pod obiekty usługowe przewidziane w ramach docelowej kategorii tych MOP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji

MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice pierwotnie przewidziano do realizacji w ramach inwestycji obejmującej budowę odcinka drogi ekspresowej S17/S12 Kurów–Lublin–Piaski⁸, ale w 2017 r. zadanie dotyczące budowy ww. MOP (niezrealizowane) zostało wyłączone z tej inwestycji w związku z zakończeniem jej finansowania z udziałem środków UE. Głównym przedmiotem niniejszej kontroli było zadanie inwestycyjne pn. „Projekt i budowa miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy drodze ekspresowej S17 z podziałem na dwie części: MOP kat. I Wierzchowiska oraz MOP kat. I Bystrzejowice” realizowane w latach 2017–2022 (I półrocze), będące elementem przedsięwzięć zmierzających do udostępnienia tych MOP podróżnym.

Zagadnienia związane z przygotowaniem budowy MOP kat. II Wierzchowiska i MOP kat. III Bystrzejowice były wcześniej badane przez NIK w ramach kontroli: P/13/157 – *Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2013* (w II półroczu 2013 r.) oraz P/17/081 – *Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych w latach 2012-2017* (w II półroczu

⁶ Zwanej dalej „Koncepcją programową S17 z 2000 r.”.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Na tym odcinku przebiegi dróg S12 i S17 pokrywają się.

2017 r.). Ustalenia tych kontroli dotyczące stanu faktycznego, odnoszące się do MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice, zostały wykorzystane także w niniejszej kontroli.

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W koncepcji programowej S17 z 2000 r. na odcinku drogi ekspresowej Lublin-Piaski miejsca obsługi podróżnych zlokalizowano: po stronie lewej – MOP Bystrzejowice km 625+400 (wg aktualnie obowiązującego kilometrażu km 626+400), tj. 300 m za wschodnią granicą zabytkowego zespołu dworsko-parkowego (dalej: zd-p), a po stronie prawej – MOP Wierzchowiska km 626+400. Taka lokalizacja MOP została zaakceptowana na posiedzeniu Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych przy Dyrektora Oddziału Wschodniego w Lublinie Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych oraz na posiedzeniach Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych w Warszawie przy Generalnym Dyrektora Dróg Publicznych w dniu 22.05.2001 r. Na podstawie umowy⁹ z dnia 16.09.2003 r. Oddział zlecił opracowanie dokumentacji technicznej w stadium projektu budowlanego i wykonawczego na rozbudowę drogi krajowej nr DK12/17 na odcinku Lublin-Piaski (z lokalizacją MOP zgodną z ustaleniami koncepcji programowej S17 z 2000 r.).

W trakcie prac projektowych związanych z opracowaniem dokumentacji technicznej w stadium projektu budowlanego i wykonawczego na posiedzeniu Rady Technicznej w Oddziale w dniu 20.02.2004 r. ustalono, że z uwagi na to, iż w km 623+170 (strona prawa) powstał załączek MOP w postaci stacji paliw i kompleksu gastronomiczno-hotelowego, należy w tym miejscu przewidzieć MOP, a istniejącą stację paliw, zlokalizowaną w km 626+400, należy traktować jako obsługującą układ dróg lokalnych. Natomiast w przypadku lokalizacji MOP (strona lewa) wskazanej w koncepcji programowej, obejmującej nieruchomość „niezainwestowaną (zagospodarowaną)”, Oddział polecił¹⁰ rozważyć projektantom zmianę lokalizacji tego MOP i umieszczenie go na miejscu obejmującym istniejącą stację paliw w km 628+100. Pierwotnie wskazana lokalizacja MOP po stronie lewej w km 625+400 (km 626+400 wg obecnie obowiązującego kilometrażu) według dokumentów Oddziału znajdowała się w pobliżu zd-p wpisanego do rejestru zabytków.

Po przeprowadzeniu wizji w terenie, Oddział w piśmie z dnia 12.12.2003 r. skierowanym do biura projektów poinformował, że z uwagi na brak zainwestowania na terenie oznaczonym w koncepcji programowej drogi ekspresowej nr S17, jako MOP o powierzchni 2,3 ha w m. Bystrzejowice, nie należy – na obecnym etapie – projektować MOP w tej lokalizacji, natomiast rozważyć usytuowanie MOP w miejscu istniejącej stacji paliw w m. Janówek (po stronie lewej) w km 628+100.

W protokole z posiedzenia Rady Technicznej z 20.02.2004 r. w sprawie projektu przebudowy drogi krajowej nr DK12 do parametrów drogi ekspresowej S12 zapisano, że w km 623+170 (strona prawa) powstał załączek MOP w postaci stacji paliw i kompleksu gastronomiczno-hotelowego i MOP należy przewidzieć w tym miejscu.

W odpowiedzi na pytania kontrolera NIK „Kto i dlaczego podjął decyzję o usytuowaniu MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice w miejscach, które były wcześniej zagospodarowane pod stacje paliw, obiekty kubaturowe itp.?” oraz „Dlaczego nie wskazano lokalizacji przyszłych MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice w innych miejscach, które były niezagospodarowane i niezabudowane obiektami budowlanymi i infrastrukturą, co mogło skutkować niższymi kosztami realizacji zadań?” Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in., że:

Lokalizacja MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice została zaakceptowana:

⁹ Nr GDDKiA-O/LU-25/PTD/18/2003.

¹⁰ Pismo Oddziału z dnia 12.12.2003 r.

- na posiedzeniu Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych przy Dyrektorsze Oddziału Wschodniego w Lublinie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w dniu 29.11.2000 r.,
- na posiedzeniu Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Publicznych w dniu 22.05.2001 r.,
- na posiedzeniu Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych przy Dyrektorsze Oddziału w Lublinie GDDKiA w dniu 08.04.2003 r.,
- przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie w dniu 14.11.2003 r.¹¹

Dodatkowo należy nadmienić, że pierwotnie wskazana w koncepcji programowej lokalizacja MOP Wierzchowiska znajdowała się w pobliżu wpisanego do rejestru zabytków zd-p w Wierzchowiskach. Szczegółowe prace projektowe realizowane na etapie opracowywania projektu budowlanego i wykonawczego zostały negatywnie zaopiniowane przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹², w piśmie w którym zawarto m.in. informację, że „... biorąc pod uwagę ochronę całości zd-p w Wierzchowiskach, odcinek pasa drogowego bezpośrednio przylegający do granicy zabytkowego założenia, należy wyłączyć z prac związanych z rozbudową do parametrów drogi krajowej (ingerujących w teren objęty ochroną konserwatorską)”. W związku z powyższym Wykonawca dokumentacji projektowej w stadium projektu budowlanego i wykonawczego, realizując ustalenia dokonane na Radzie Technicznej w dniu 20.02.2004 r. zgodnie z zapisem punktu 5.h Protokołu z Rady Technicznej dokonał zmiany lokalizacji MOP Wierzchowiska, co wyeliminowało kolizję rozwiązań projektowych z zd-p w Wierzchowiskach (rozwiązania projektowe zawarto w istniejących granicach pasa drogowego)¹³.

(akta kontroli tom I str. 717-774)

Zastępca Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (LWKZ) w dniu 8.08.2022 r. wyjaśniła, że w ciągu ostatnich 20 lat nie istniały przyjęte ustawowo przepisy prawa regulujące minimalną odległość MOP od obiektów zabytkowych. Ponadto wyjaśniła, że w piśmie IN/43/159/3345/09 z 19.08.2009 r., wydanym w trybie tzw. specustawy drogowej, LWKZ wydał opinię w sprawie budowy drogi ekspresowej S17 odcinek Kurów-Lublin-Piaski dot. zadania nr 5 - rozbudowa drogi krajowej nr DK 17(12) od km 616+616 do km 630+400, w której zawarto zastrzeżenia odnośnie zabytkowego zespołu dworsko-parkowego w Wierzchowiskach, ale nie w kontekście projektowanego MOP w Bystrzejowicach.

(akta kontroli tom III str. 700-705)

1.1.2. Oddział posiadał opracowany w czerwcu 2010 r. program inwestycyjny, uzgodniony w dniu 25.08.2010 r. przez zastępcę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dla zadania pn. „Budowa drogi ekspresowej S17, odcinek Kurów-Lublin-Piaski”), w którym jednym z zadań (nr 5) była realizacja inwestycji na odcinku Lublin-Piaski, obejmująca m.in. budowę dwóch MOP: Wierzchowiska i Bystrzejowice. Dokumentacja techniczna dla ww. inwestycji (budowa S17(12) - odcinek Kurów-Lublin-Piaski), opracowana w latach 2008-2012, obejmowała projekt budowlany, projekt wykonawczy, studium wykonalności (w ramach którego opracowano analizę kosztów i korzyści) oraz materiały przetargowe. Realizacja robót na zadaniu „Budowa S17 Kurów-Lublin-Piaski” odbywała się na podstawie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (ZRID), wydanej w dniu 2.12.2010 r. przez Wojewodę Lubelskiego i trwała od grudnia 2010 r. do grudnia 2014 r., a zakończenie finansowania nastąpiło w 2017 r.

¹¹ Pismo znak: GDDKiA BPI 1-zk-4117/Lb/1121/2003.

¹² Pismo znak: IA/41/113/434/04 z dnia 30.01.2004 r.

¹³ Pismo L.dz. 327/03-46/GN z dnia 24.02.2004 r.

Teren przeznaczony pod budowę MOP Wierzchowiska, a w części także pod pas drogowy, tj. zabudowana nieruchomości o powierzchni 6,0514 ha¹⁴, został nabyty za kwotę 20 570 450 zł, a przeznaczony pod budowę MOP Bystrzejowice, zabudowana nieruchomość o powierzchni 4,0200 ha¹⁵, za kwotę 10 959 694 zł. Nieruchomości te zostały wycenione przez rzeczoznawców majątkowych działających na zlecenie Wojewody Lubelskiego i zostały nabyte w latach 2010-2011 przez Oddział ze środków finansowych przeznaczonych na budowę odcinka drogi ekspresowej S17/S12 Kurów-Lublin-Piaski, w ramach której pierwotnie planowana była budowa MOP na odcinku Lublin-Piaski (zadanie nr 5), co zawarto we wniosku o dofinansowanie projektu ze środków Unii Europejskiej (UE).

(akta kontroli tom I str. 133-220, 241-317, 721-737)

Sześć postępowań przetargowych na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych pod ww. MOP, w celu budowy przez dzierżawcę przewidzianych tam docelowo obiektów i prowadzenia ich eksploatacji, ogłaszanych przez GDDKiA od czerwca 2011 r. do kwietnia 2015 r., nie przyniosło rozstrzygnięcia (nie było ofert na wydzierżawienie tych nieruchomości i ich zagospodarowanie zgodnie ze wskazaniami ustalonymi w programach funkcjonalno-użytkowych dla tych MOP).

W ekspertyzach stanu technicznego obiektów budowlanych istniejących na terenach przeznaczonych pod MOP Bystrzejowice i MOP Wierzchowiska, sporządzonych na zlecenie Oddziału w sierpniu 2016 r., wskazano m.in., że znajdujące się tam obiekty, zaprojektowane i wykonane wg potrzeb małych lokalnych inwestorów, rażąco odstają od wymagań stawianych współczesnym obiektom MOP kategorii II i III budowanym przy drogach ekspresowych. W aktualnym stanie obiekty ograniczają możliwości zagospodarowania nieruchomości. Mając na uwadze potrzeby przyszłych użytkowników oraz ograniczoną funkcjonalność obiektów, dalsze ich użytkowanie uznano za całkowicie nieuzasadnione. Zalecono obiekty rozebrać, a tereny po oczyszczeniu wykorzystać pod nowe obiekty spełniające wszystkie obowiązujące normy prawne, bardziej ekonomiczne w użytkowaniu i dostosowane do potrzeb. W ekspertyzach określono koszty zagospodarowania terenów obu MOP, przyjmując, że etap pierwszy (zagospodarowanie MOP do standardu kat. I) wykonywany będzie przez Oddział, a etap drugi (zagospodarowanie do docelowej kategorii II lub III) przez dzierżawców. Koszty całkowitej rozbiórki istniejących budynków i innych obiektów znajdujących się na terenie MOP Bystrzejowice określono w wysokości 658,9 tys. zł, a MOP Wierzchowiska – w wysokości 1262,3 tys. zł. Koszty budowy MOP Bystrzejowice kat. I oszacowano na 4481,4 tys. zł, MOP Wierzchowiska kat. I - na 6762,9 tys. zł.”

(akta kontroli tom I str. 241-410, 455-677, tom V str. 736-764)

W związku z tym, iż zakończenie realizacji zadania „Budowa S17 Kurów-Lublin-Piaski” było planowane na 2017 r. (bez możliwości przedłużenia), Oddział podjął decyzję o wyodrębnieniu budowy ww. MOP jako samodzielnego zadania inwestycyjnego, planowanego do realizacji w systemie „Projektuj i buduj” w latach 2017-2019. W Oddziale opracowano Program Inwestycji „Budowa miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy drodze ekspresowej S17(12) w m. Bystrzejowice i m. Wierzchowiska”¹⁶, który 27.01.2017 r. został zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA i 16.02.2017 r. uzgodniony przez Podsekretarza Stanu, działającego z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Ww. Program Inwestycji obejmował: ocenę celowości i efektywności inwestycji, zakres rzeczowy inwestycji i termin jej realizacji (2019 r.), zbiorcze zestawienie kosztów oraz szacunkowy

¹⁴ Działki nr: 23/7, 24/3, 41/2, 42/3, 43/3, 43/4, 44/3, 44/7, 45/7, 45/9. Nabywane tereny zostały włączone w skład pasa drogowego i przeznaczone pod MOP oraz w części pod inne elementy pasa drogowego.

¹⁵ Działki nr: 164/5, 164/6, 164/9, 165/17, 250/4, 250/6, 251, 321/1, 327/2, 389/4, 390.

¹⁶ Zwanej dalej: budowa MOP Bystrzejowice i Wierzchowiska.

łącny koszt wynoszący 14 000 tys. zł, w tym: 930 tys. zł (rozbiórka istniejących budynków i obiektów, opracowanie dokumentacji technicznej), 7360 tys. zł (realizacja robót w 2018 r.), 5710 tys. zł (realizacja robót w 2019 r.). W Programie Inwestycji wskazano, że celem wybudowania MOP była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz komfortu podróżowania, zaś planowanymi efektami były m.in.: miejsca parkingowe dla samochodów osobowych, ciężarowych, autokarów i pojazdów niebezpiecznych, budynki WC, zadaszane miejsca piknikowe, miejsca zabaw dla dzieci, miejsca z kontenerami na odpady, miejsca do kontroli pojazdów (Policja i Inspekcja Transportu Drogowego). Według wyjaśnień Dyrektora Oddziału, dla ww. inwestycji (po wyodrębnieniu jej do realizacji jako samodzielnego zadania) nie było konieczności ponownego zlecenia analizy kosztów i korzyści, ponieważ analiza kosztów wykonana była w ramach budowy drogi S17.

Aneks nr 1 z dnia 16.11.2018 r. do Programu Inwestycji zwiększono szacunkowy koszt zadania do kwoty 27 000 tys. zł, w tym: 900 tys. zł (opracowanie dokumentacji technicznej), 13 600 tys. zł (prace rozbiórkowe i realizacja robót w 2019 r.), 12 500 tys. zł (realizacja robót w 2020 r.). Wzrost kosztów inwestycji spowodowany był aktualizacją wartości robót na podstawie kosztorysu inwestorskiego z października 2017 r. na kwotę 22 409,60 tys. zł (brutto) oraz koniecznością montażu systemu monitorowania całego terenu MOP. Okres realizacji inwestycji zmieniono na lipiec 2019 r. - lipiec 2020 r.

Aneks nr 2 z dnia 17.05.2019 r. do Programu Inwestycji zwiększono szacunkowy łączny koszt zadania do kwoty 45 214 tys. zł, w tym: w 2018 r. do kwoty 33,05 tys. zł (rozpoznanie zanieczyszczenia środowiska gruntowego), w 2019 r. do 3301,85 tys. zł (opracowanie dokumentacji technicznej, prace rozbiórkowe, realizacja robót), w 2020 r. do 24 923,95 tys. zł (realizacja robót), w 2021 r. do 16 955,16 tys. zł (realizacja robót) na podstawie kosztorysu ofertowego wykonawcy (z trzeciej oferty) na kwotę 41 358,85 tys. zł. W aneksie zawarto też informację, że w wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w Oddziale w 2017 r. w zakresie budowy i eksploatacji MOP przy autostradach i drogach ekspresowych sformułowano zalecenie niezwłocznego podjęcia działań w celu uruchomienia MOP w Bystrzejowicach i Wierzchowiskach w standardzie kategorii I.

Aneks nr 3 z dnia 8.12.2020 r. do Programu Inwestycji zwiększono szacunkowy łączny koszt zadania do kwoty 55 936,47 tys. zł, w tym: w 2018 r. do kwoty 33,05 tys. zł (rozpoznanie zanieczyszczenia środowiska gruntowego), w 2019 r. do 108,35 tys. zł, w 2020 r. do 5374,48 tys. zł, w 2021 r. do 47 765,43 tys. zł, w 2022 r. do 2655,16 tys. zł. Wartość kosztorysowa inwestycji została oszacowana na podstawie kosztorysu ofertowego (poziom cen z 2020 r.). Okres realizacji inwestycji zmieniono na listopad 2020 r. - grudzień 2021 r. Kwota szacunkowa została przyjęta po podpisaniu umowy w systemie „Projektuj i buduj”. Z aneksu wynikało, że wzrost kosztów inwestycji spowodowany był wystąpieniem odmiennych warunków gruntowych niż przewidziane w opz. Na terenie MOP Bystrzejowice wystąpiły grunty „wysadzinowe” i organiczne w ilości 12 000 m³ (więcej niż założono w opz), a na terenie MOP Wierzchowiska znajdowały się dodatkowo w kilku miejscach, w ilości 16 000 m³ przysypane wysypiska śmieci, w tym azbestu. Wskazano, że przed rozpoczęciem prac budowlanych należy wykonać wzmocnienie podłoża (MOP Bystrzejowice) oraz zlikwidować śmietniska.

(akta kontroli tom I str. 228-327)

1.1.3. Zadania dotyczące planowania i przygotowania inwestycji polegającej na budowie MOP przy drogach ekspresowych przypisane zostały poszczególnym

wydziałom w regulaminach organizacyjnych Oddziału¹⁷. Przygotowanie planów rzeczowo-finansowych oraz wniosków w zakresie finansowania zadań należało do Wydziału Planowania. Do zakresu działania Wydziału Dróg i Sieci Drogowej należała m.in. budowa, przebudowa, remont i utrzymanie parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów. W skład tego Wydziału wchodził Zespół ds. Nadzoru Inwestorskiego nad Zadaniem na Istniejącej Sieci Drogowej, do którego należał pracownik zatrudniony na stanowisku specjalisty, posiadający odpowiednie przygotowanie zawodowe - studia wyższe magisterskie w zakresie budowy dróg i mostów oraz studia podyplomowe i szkolenia związane z drogownictwem. Ww. pracownikowi powierzono przygotowanie programu funkcjonalno-użytkowego (PFU) dla projektu budowy MOP przy drodze ekspresowej S17(12) z podziałem na dwie części: MOP kat. I Wierzchowiska i MOP kat. I Bystrzejowice.

W związku ze zmianą z dniem 21.01.2019 r. regulaminu organizacyjnego Oddziału, ww. zadanie inwestycyjne było (od 1.04.2019 r.) prowadzone przez Kierownika Projektu ds. Nadzoru Inwestorskiego nad Zadaniem na Istniejącej Sieci Drogowej oraz dwóch pracowników Wydziału Dróg i Sieci Drogowej. Ww. Zespół odpowiadał m.in. za: nadzorowanie i odbiór zadań inwestycyjnych związanych z budową dróg, egzekwowanie od wykonawców praw i obowiązków zamawiającego - zgodnie z umową, sporządzanie i rozliczenie inwestycji, prowadzenie i kontrolę zleconego nadzoru inwestorskiego. Kierownik Projektu ukończyła studia wyższe magisterskie w specjalności drogi, ulice i lotniska, studia podyplomowe w zakresie budownictwa infrastrukturalnego i gospodarki nieruchomościami oraz inne szkolenia.

W związku z kolejną zmianą regulaminu organizacyjnego od dnia 20.07.2021 r. nadzór nad realizacją zadania kontynuował pracownik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej, zatrudniony na stanowisku starszego administratora, następnie do dnia zakończenia kontroli NIK na stanowisku eksperta. Posiadał on wykształcenie wyższe inżynierskie w zakresie budownictwa i magisterskie w zakresie ekonomii.

Na każdym etapie realizacji inwestycji (planowanie i przygotowanie inwestycji, przeprowadzenie postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawcy robót, nadzór nad wykonawcami) zadania przypisane w zakresach czynności i regulaminie organizacyjnym realizowała jedna lub dwie osoby, zatrudnione w poszczególnych wydziałach Oddziału.

(akta kontroli tom I str. 5-132, 310-317, tom II str. 141-180)

1.2. Oddział posiadał zabezpieczone środki finansowe na realizację ww. zadania inwestycyjnego. Po uzgodnieniu w dniu 16.02.2017 r., Programu Inwestycji¹⁸ przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, zapewniono finansowanie zadania w poszczególnych latach. Planowana inwestycja MOP Bystrzejowice i MOP Wierzchowiska od 2018 r. była realizowana (w całości) ze środków budżetu państwa. Corocznie od 2018 r. ww. zadanie było ujmowane w planach wydatków majątkowych i bieżących Oddziału, które co miesiąc były przedkładane (aktualizowane) i akceptowane przez Generalnego Dyrektora DKiA. Plan finansowy (wg stanu na styczeń) zakładał wydatki: w 2018 r. w kwocie 510 tys. zł, po zmianie 33,05 tys. zł; w 2019 r. 2200 tys. zł, po zmianie 108,36 tys. zł; w 2020 r. 18 183,76 tys. zł, po zmianie 3738,95 tys. zł; w 2021 r. 13 123,43 tys. zł, po zmianie 38 970,16 tys. zł; w 2022 r. 9112,13 tys. zł, po zmianie 13 165,40 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 221-238, 241-317)

¹⁷ Zarządzenie nr 2/D-1/2017 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi w Lublinie GDDKiA, Zarządzenie nr 1/D-1/2019 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi GDDKiA w Lublinie, Zarządzenie nr 22/D-1/2021 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie z dnia 20 lipca 2021 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Oddziału GDDKiA w Lublinie.

¹⁸ Program Inwestycji był trzykrotnie aneksowany, co zostało opisane w pkt 1.1.2. niniejszego wystąpienia.

1.3. Inwestycje MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice realizowano w systemie „Projektuj i buduj” (wybór wykonawcy inwestycji opisano w punkcie 2.2) na podstawie umów zawartych odpowiednio 16 i 29.07.2019 r. Wykonawcy na podstawie PFU wykonali pełną dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia inwestycji zgodnie z umową i zawartymi do niej aneksami, umożliwiającą dostosowanie w przyszłości MOP do kategorii docelowej, tj. dla MOP Wierzchowiska - kat. II i MOP Bystrzejowice - kat. III.

W dniu 9.10.2020 r. wykonawca dokumentacji projektowej zgodnie z umową¹⁹ i dwoma aneksami²⁰ przekazał Oddziałowi protokołem zdawczo-odbiorczym kompletną dokumentację projektową w ramach umowy „Projekt i budowa Miejsc Obsługi Podróżnych przy drodze S17 w zakresie MOP kat. I - Wierzchowiska”. Dokumentacja obejmowała: projekty budowlane i wykonawcze branżowe, koncepcję zagospodarowania MOP Wierzchowiska do kat. II, materiały do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, operat wodnoprawny, dokumentację likwidacji stacji paliw, dokumentację geologiczno-inżynierską oraz hydrologiczną, materiały do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę i na rozbiórkę, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB), analizę kosztów i korzyści oraz plany zapewnienia jakości (PZJ) dla poszczególnych branż i rodzaju robót. Ponadto wykonawca do dokumentacji projektowej załączył decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie (RDOŚ) z dnia 30.07.2020 r., stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. zadania, pozwolenie wodnoprawne z dnia 9.09.2020 r., wyniki audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) z dnia 13.09.2020 r. oraz sprawozdanie z realizacji zaleceń wyników audytu BRD. Projekty budowlano-wykonawcze zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w danej dziedzinie, zgodnie z wymogami art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²¹ oraz wpisane na listę członków Okręgowych Izb Inżynierów Budownictwa (art. 12 ust. 2 i 7 ustawy Prawo budowlane) i posiadające ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Kwota wynagrodzenia za wykonanie ww. dokumentacji projektowej była zgodna z zawartą umową i wynosiła 988 444,68 zł.

W dniu 12.08.2020 r. pełnomocnik Oddziału złożył do Wojewody Lubelskiego wniosek o wydanie pozwolenia na budowę MOP kat. I Wierzchowiska wraz z budową i przebudową elementów niezbędnej infrastruktury technicznej oraz rozbiórkę istniejącej infrastruktury. W związku z nieprawidłowościami²² w projekcie budowlanym, Wojewoda Lubelski wydał w dniu 7.09.2020 r. na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane postanowienie nakładające na inwestora obowiązek ich usunięcia w terminie 60 dni. Po usunięciu nieprawidłowości w projekcie budowlanym i przedłożeniu ostatecznej decyzji RDOŚ, pozwolenia wodnoprawnego oraz zaleceń po audycie BRD, Wojewoda Lubelski w dniu 20.10.2020 r. zatwierdził projekt budowlany i projekt rozbiórki oraz udzielił pozwolenia na budowę²³ i rozbiórkę w zakresie budowy MOP kat. I Wierzchowiska.

(akta kontroli tom II str. 141-204, 450-502, tom III str. 1-195)

¹⁹ Nr O.LU.D-3.2411.5.2019.1.ap z dnia 16.07.2019 r. zwana dalej umową z dnia 16.07.2019 r.

²⁰ Aneks nr 1 z dnia 10.10.2019 r., aneks nr 2 z dnia 03.09.2020 r.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

²² Wskazanie prawidłowej nazwy inwestycji z uwzględnieniem zakresu i rodzaju robót budowlanych oraz przedłożenie: 1) ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydanej w dniu 30.07.2020 r. przez RDOŚ, 2) ostatecznej decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym, 3) wyników audytu BRD, 4) uzgodnionego projektu przyłącza gazowego, 5) uzgodnionego projektu przebudowy sieci SN i nn, budowy kontenerowej stacji transformatorowej SN/nn wraz z przyłączami energetycznymi, 6) rozróżnienie kanału technologicznego oraz telekomunikacyjnego kabla ziemnego na projekcie zagospodarowania terenu.

²³ Decyzja Nr 123/20 z dnia 20.10.2020 r.

W dniu 11.12.2020 r. firma wykonująca MOP Bystrzejowice stosownie do umowy²⁴ zmienionej czterema aneksami²⁵, na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego przekazała Oddziałowi dokumentację w ramach umowy „Projekt i budowa Miejsc Obsługi Podróżnych przy drodze S17 w zakresie MOP kat. I - Bystrzejowice”. Dokumentacja obejmowała projekty budowlane i projekty wykonawcze m.in. w zakresie zagospodarowania terenu, architektoniczno-budowlanym: branży drogowej, sanitarnej, elektrycznej, teletechnicznej, elementów małej architektury, WC, dokumentację geologiczną, hydrologiczną i przedmiary robót w ww. branżach, STWiORB. Ponadto opracowano m.in. analizę kosztów i korzyści, dokumentację likwidacji stacji paliw, PZJ dla poszczególnych branż i rodzaju robót. Wykonawca załączył do dokumentacji projektowej decyzję RDOŚ z dnia 23.10.2020 r., stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. zadania, pozwolenie wodnoprawne z dnia 2.12.2020 r., wyniki audytu BRD z dnia 20.10.2020 r. oraz sprawozdanie z realizacji zaleceń po audycie BRD.

Projekty budowlano-wykonawcze zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia do projektowania w danej dziedzinie, zgodnie z wymogami art. 20 ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz wpisane na listę członków Okręgowych Izb Inżynierów Budownictwa (art. 12 ust. 2 i 7 Prawa budowlanego) i posiadające ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Kwota wynagrodzenia za wykonanie ww. dokumentacji projektowej była zgodna z umową - 779 333,10 zł.

W dniu 12.11.2020 r. wpłynął wniosek pełnomocnika Oddziału do Wojewody Lubelskiego o wydanie pozwolenia na budowę MOP kat. I Bystrzejowice wraz z budową i przebudową elementów niezbędnej infrastruktury technicznej oraz rozbiórkę istniejącej infrastruktury. W związku z nieprawidłowościami²⁶ w projekcie budowlanym, Wojewoda Lubelski wydał w dniu 9.12.2020 r. na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane postanowienie nakładające na inwestora obowiązek ich usunięcia w terminie 60 dni. Po usunięciu nieprawidłowości w projekcie budowlanym i przedłożeniu w dniu 30.12.2020 r. ostatecznej decyzji RDOŚ, pozwolenia wodnoprawnego oraz zaleceń po audycie BRD, Wojewoda Lubelski w dniu 12.01.2021 r. wydał decyzję nr 4/21 zatwierdzającą projekt budowlany i projekt rozbiórki oraz udzielił pozwolenia na budowę i rozbiórkę w zakresie budowy MOP kat. I Bystrzejowice.

(akta kontroli tom II str. 141-180, 205-228, 592-661, tom III str. 196-325)

1.4. W obydwu przypadkach (MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice), z chwilą rozpoczęcia robót, Oddział posiadał wymagane pozwolenia na realizację zadań oraz dysponował nieruchomościami na cele budowlane.

Po uzyskaniu pozwolenia na budowę i rozbiórkę w zakresie budowy MOP Wierzchowiska w dziennikach rozbiórki²⁷ oraz w dziennikach budowy²⁸, wydanych przez Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, dokonano pierwszych wpisów: w dzienniku rozbiórki w dniu 23.01.2020 r., a w dzienniku budowy w dniu 17.11.2020 r. dotyczących objęcia obowiązków kierownika budowy i kierowników robót w zakresie poszczególnych branż oraz wytyczono przebieg sieci podziemnych. Według dziennika budowy rozpoczęcie robót nastąpiło 23.11.2020 r.

²⁴ Nr O.LU.D-3.2411.5.2019.2.ap z dnia 29.07.2019 r.

²⁵ Nr 1 z 10.10.2019 r., Nr 2 z 25.06.2020 r., Nr 3 z 30.09.2020 r. i Nr 4 z 28.10.2020 r.

²⁶ Ujednolicenie adresu inwestycji we wniosku o pozwolenie na budowę, w oświadczeniu o dysponowaniu nieruchomościami na cele budowlane oraz w projekcie budowlanym, uzupełnienie projektu budowlanego o informację o obszarze oddziaływania inwestycji ze wskazaniem przepisów prawa, ujednolicenie zakresu inwestycji w części opisowej z częścią rysunkową dotyczącej sieci uzbrojenia terenu, uzupełnienie projektu zagospodarowania terenu o podpis projektanta, przedłożenie ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej w dniu 23.10.2020 r. przez RDOŚ, przedłożenie ostatecznej decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym, przedłożenie wyników audytu BRD.

²⁷ Budynku gospodarczego i ogrodzenia, budynku domu jednorodzinnego, stacji paliw.

²⁸ Branży: drogowej (tom I i II), sanitarnej, budowlanej, elektryczno-energetycznej, teletechnicznej.

Na budowie MOP Bystrzejowice pierwszego wpisu w dzienniku budowy²⁹ dokonał kierownik budowy w dniu 13.02.2021 r., odnotowując rozpoczęcie prac. Jednocześnie w tym samym dniu wstrzymano wykonywanie robót do dnia 1.03.2021 r. W dzienniku budowy odnotowano wstrzymanie robót w związku z wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych (niskie temperatury i opady śniegu). Pierwszego wpisu w dzienniku rozbiórki³⁰ o rozpoczęciu prac dokonano w dniu 16.03.2020 r.

(akta kontroli tom III str. 1-16, 196-203, 210-215, 355-595)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA O/L, w zakresie dotyczącym planowania zadania inwestycyjnego objętego niniejszą kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³¹ pozytywnie działalność GDDKiA O/L w zakresie planowania zadania inwestycyjnego objętego kontrolą (budowa MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice w standardzie MOP kat. I). Działania Oddziału w tym zakresie były właściwe i celowe.

Postępowania przetargowe na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych pod MOP Wierzchowiska kat. III i MOP Bystrzejowice kat. II, w celu budowy przez dzierżawcę przewidzianych tam docelowo obiektów i prowadzenia ich eksploatacji, ogłaszane przez GDDKiA od czerwca 2011 r. do kwietnia 2015 r., nie przyniosło rozstrzygnięcia (nie było ofert na wydzierżawienie tych nieruchomości i ich zagospodarowanie zgodnie ze wskazaniem ustalonymi w programach funkcjonalno-użytkowych dla tych MOP). W związku z powyższym podjęto prawidłową decyzję o zleceniu przez GDDKiA doprowadzenia tych miejsc do standardów MOP kat. I, z zachowaniem rezerwy terenów pod objekty usługowe przewidziane w ramach docelowej kategorii tych MOP i udostępnieniu podróznym tych obiektów w tej formie do czasu pozyskania dzierżawców zainteresowanych wybudowaniem na tych MOP docelowych obiektów usługowych (stacji paliw, obiektów gastronomicznych i hotelowych).

OBSZAR

2. Wybór wykonawców inwestycji

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zarządzeniem nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 12.08.2016 r. ustalono regulamin udzielania zamówień publicznych w GDDKiA. Miał on zastosowanie do zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane realizowane w GDDKiA na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³².

W dniu 12.12.2018 r w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) zamieszczono ogłoszenie o pierwszym postępowaniu przetargowym na projekt i budowę miejsc obsługi podróznym przy drodze ekspresowej S17(12) z podziałem na dwie części: MOP kat. I Wierzchowiska i MOP kat. I Bystrzejowice. W dniu 21.01.2019 r. ww. postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp (cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia). Na część I - MOP Wierzchowiska Oddział zamierzał przeznaczyć 15 076 000 zł, zaś oferta z najniższą ceną wynosiła

²⁹ Według wpisów w dzienniku budowy branży: drogowej, budowlanej, sanitarnej, elektrycznej, teletechnicznej, toalet wolnostojących i elementów małej architektury.

³⁰ Według zapisów w dziennikach rozbiórki: budynku hotelowego, obiektów stacji paliw i elementów infrastruktury podziemnej.

³¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

23 525 609,02 zł, na część II - MOP Bystrzejowice odpowiednio 10 510 000 zł i 16 748 081,12 zł. Zawiadomienie o unieważnieniu postępowania przekazano wszystkim (3) oferentom pocztą elektroniczną oraz pisemnie. Wykonawcy, którzy złożyli oferty, nie wystąpili do zamawiającego o zwrot kosztów przygotowania ofert.
(akta kontroli tom I str. 646-672)

2.2. W drugim postępowaniu (powtórzonym), składającym się z dwóch części (MOP kat. I Wierchowiska i MOP kat. I Bystrzejowice), przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, ogłoszonym w BZP³³ w dniu 12.03.2019 r., na stronie internetowej zamawiającego oraz na tablicy ogłoszeń Oddziału w Lublinie GDDKiA, wybrano oferty. Przedmiotem zamówienia były: rozbiórka istniejących: stacji paliw, budynków oraz obiektów, opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowej wraz z realizacją na jej podstawie robót budowlanych dla obiektów: MOP kat. I Wierchowiska i MOP kat. I Bystrzejowice przy drodze ekspresowej S17(12). Koncepcja zagospodarowania MOP musiała uwzględniać możliwość dostosowania ich w przyszłości do kategorii docelowej, tj. umożliwiać zlokalizowanie wszystkich niezbędnych elementów zagospodarowania terenu właściwych dla MOP kat. II Wierchowiska i MOP kat. III Bystrzejowice. Zamówienie składało się z dwóch części stanowiących przedmiot postępowania, tj. części I MOP Wierchowiska i części II MOP Bystrzejowice. Opracowana przez Oddział Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zawierała elementy wymagane art. 36 Pzp oraz została udostępniona na stronie internetowej GDDKiA. Zamawiający ustalił wartość zamówienia z należytą starannością. Wartość szacunkowa zamówienia na roboty budowlane została określona na podstawie planowanych kosztów robót, a wartość szacunkowa dokumentacji projektowej została określona zgodnie z obowiązującym w tym okresie rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym³⁴. Łączna wartość szacunkowa zamówienia netto wyniosła 22 670 459,48 zł, w tym MOP Wierchowiska 13 354 357,13 zł i MOP Bystrzejowice 9 316 102,35 zł. Zamawiający powołał komisję przetargową, której członkowie złożyli oświadczenia wymagane przez art. 17 ust. 2 Pzp. Przed otwarciem ofert zamawiający poinformował, iż zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwotę 25 586 tys. zł, w tym na sfinansowanie części I - MOP Wierchowiska 15 076 tys. zł i części II - MOP Bystrzejowice 10 510 tys. zł. Ponieważ wartości ofert były wyższe niż kwota, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć, zwiększył kwotę do wartości najkorzystniejszych ofert w dniu 14.06.2019 r., po uprzednim wyrażeniu zgody przez oferentów na przesunięcie terminu związania ofertą o 60 dni, stosownie do art. 85 ust. 2 Pzp. Warunki udziału w postępowaniu, określone w art. 22 ust. 1 Pzp i sposób oceny spełniania tych warunków zawarto w SIWZ. Wymagana była zdolność techniczna lub zawodowa i potwierdzenie, iż wykonawca wykazał się wiedzą i doświadczeniem w okresie ostatnich 7 lat³⁵. Wskazano także wymagania stawiane osobom zatrudnionym przez wykonawcę na stanowisku: kierownika budowy, kierownika robót budowlanych w zakresie ogólnobudowlanym, projektanta. Sprawdzenia spełniania przez oferentów ww. wymogów dokonywano na podstawie dokumentów i oświadczeń złożonych przez wykonawców. SIWZ składała się z: instrukcji dla wykonawców wraz z formularzami, istotnych dla stron postanowień

³³ Pod nr 522715-N-2019.

³⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 130 poz. 1389 (uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.).

³⁵ Wykonał co najmniej jedno lub dwa zadania polegające na rozbiórce obiektów budowlanych o łącznej kubaturze nie mniejszej niż 2000 m³ oraz jedno zadanie polegające na budowie placu lub parkingu z drogami dojazdowymi o pow. 3000 m² i jedno zadanie polegające na budowie i przebudowie dróg lub ulic o długości min. 500 m.

umowy (w tym gwarancja jakości i umowa o powierzenie przetwarzania danych osobowych), opisu przedmiotu zamówienia - PFU wraz z załącznikami oraz kosztorysu ofertowego.

Zamawiający żądał wniesienia wadium - w części I (Wierzchowiska) w kwocie 100 tys. zł i w części II (Bystrzejowice) w kwocie 70 tys. zł. Wszyscy (4) wykonawcy wnieśli wymagane wadium, jeden nie odpowiedział na wezwanie zamawiającego do wydłużenia terminu związania ofertą (16.04.2019 r.) i jego ofertę odrzucono. Treść złożonych ofert odpowiadała treści SIWZ. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp, wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, tj.: ceny (60% znaczenia), terminu realizacji zamówienia (30% znaczenia), okresu gwarancji i rękojmi (10% znaczenia). Z uwagi na zakwestionowanie przez jednego z oferentów wyboru najkorzystniejszej oferty w części II - MOP Bystrzejowice prowadzone było postępowanie odwoławcze, jednak Krajowa Izba Odwoławcza oddaliła odwołanie. Z prowadzonego postępowania, zgodnie z art. 96 ust. 1 Pzp, sporządzono protokół, który zawierał wszystkie wymagane elementy. Zawarcie umów z wykonawcami nastąpiło w wymaganym terminie, określonym w art. 94 ust. 1 pkt. 1 Pzp. Umowę na wykonanie MOP Wierzchowiska na kwotę 21 965 437,29 zł zawarto w dniu 16.07.2019 r., natomiast umowę na wykonanie MOP Bystrzejowice na kwotę 18 008 829,34 zł - w dniu 29.07.2019 r. Wykonawcy zadań opracowali STWiORB dla każdej z branż, zawierające m.in. wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, a także dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych i innych. Opracowano też program zapewnienia jakości³⁶ (PZJ) dla każdej branży.

(akta kontroli tom II str. 3-489, 592-629)

Zapisy dot. warunków gwarancji i rękojmi zawarto w § 16 umowy z wykonawcami robót budowlanych. Okres gwarancji dla obydwu zadań (MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice) wynosił 72 miesiące. Szczegółowe warunki gwarancji opisano w załączniku nr 1 do umowy pn. „Gwarancja jakości”. Nie odnotowano przypadków rozbieżności terminów gwarancji w dokumentach przetargowych i zawartych umowach.

Zgodnie z art. 147 ust. 1 i 2 Pzp oraz zapisami § 19 umowy, firmy realizujące zadania wniosły zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% wartości umowy: wykonawca MOP Wierzchowiska w kwocie 2 196 543,73 zł, wykonawca MOP Bystrzejowice - 1 800 882,93 zł. Ponadto w § 13 umowy z wykonawcami robót zawarto zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, np. postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. W § 15 ust. 2 umowy określono termin i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu w ciągu 3 dni roboczych od daty zgłoszenia przez wykonawcę. Termin i warunki odbioru końcowego (ostatecznego) zawarto w § 15 ust. 3 pkt 3.5 umowy, a termin ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze ostatecznym - w § 15 ust. 3 pkt 3.7 umowy. Ponadto m.in. w STWiORB branży drogowej w rozdziale D-00.00.00 - warunki ogólne zawarto pkt 8 dotyczący odbioru robót, w tym: odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu oraz odbioru częściowego, odbioru ostatecznego, odbioru pogwarancyjnego. Dla każdego rodzaju wykonywanej nawierzchni zakres robót określono w pkt 8 - szczegółowe warunki odbioru robót.

(akta kontroli tom II str. 181-228, 490-750, tom IV str. 12-21, 227-241, 344-401)

³⁶ Do obowiązków wykonawcy – stosownie do specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót – należy opracowanie i przedstawienie do aprobaty inwestorowi (zamawiającemu) przed przystąpieniem do robót programu zapewnienia jakości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA O/L w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działania podjęte w zakresie wyboru wykonawców inwestycji. Oddział (zamawiający) wyłonił wykonawców robót budowlanych na realizację MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Umowy zawarte na wykonanie zadania inwestycyjnego były zgodne z dokumentacją z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz prawidłowo zabezpieczyły interes zamawiającego.

OBSZAR

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Według umowy z dnia 16.07.2019 r. na budowę MOP kat. I „Wierzchowiska” wykonawca był zobowiązany do wykonania zamówienia w ciągu 21 miesięcy od daty jej zawarcia, w tym: wykonania etapu I obejmującego opracowanie dokumentacji projektowej według PFU. Ponadto w ramach etapu I wykonawca zobowiązał się do: 1) wykonania w ciągu sześciu miesięcy od zawarcia umowy dokumentacji na rozbiórkę obiektów kubaturowych i stacji paliw oraz uzyskania pozwolenia na rozbiórkę, 2) wykonania w ciągu dziewięciu miesięcy dokumentacji projektowej oraz złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Pierwszy etap realizacji umów, dotyczący opracowania projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę, został wykonany w terminie przyjętym w umowie. Wojewoda Lubelski w dniu 15.11.2019 r., po zatwierdzeniu projektu budowlanego, udzielił decyzjami³⁷ pozwolenia na rozbiórkę stacji paliw oraz rozbiórkę budynku domu jednorodzinnego.

Umowa z wykonawcą zakładała wykonanie w ciągu sześciu miesięcy od daty zawarcia umowy (16.07.2020 r.), tj. do dnia 16.01.2020 r. dokumentacji na rozbiórkę obiektów kubaturowych i stacji paliw oraz uzyskania pozwolenia na rozbiórkę. Ponadto według pierwotnego terminu do 16.04.2020 r., tj. w ciągu dziewięciu miesięcy od daty zawarcia umowy, należało wykonać dokumentację projektową oraz złożyć wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Faktyczne wykonanie dokumentacji projektowej (kompletu w wersji papierowej i elektronicznej) nastąpiło w dniu 9.10.2020 r. na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Wojewoda Lubelski na podstawie złożonego wniosku o pozwolenie na budowę, w dniu 20.10.2020 r. zatwierdził projekt budowlany i projekt rozbiórki oraz udzielił pozwolenia na budowę³⁸ i rozbiórkę w zakresie budowy MOP kategorii I Wierzchowiska. Termin wykonania dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę został dotrzymany, gdyż aneksem nr 2 (opisanym poniżej) zmieniono treść umowy i termin przedłużono o 179 dni (I i II etap), tj. zmieniono na 12.10.2021 r., z uwagi na przedłużające się uzgodnienia z Polską Grupą Energetyczną (PGE).

Etap II przewidywał wykonanie robót budowlanych wraz z dokumentacją powykonawczą i odbiorem ostatecznym do 21 miesięcy od daty zawarcia umowy. W ramach etapu II wykonawca zobowiązany był do: 1) wykonania rozbiórki istniejących obiektów kubaturowych i stacji paliw do 12 miesięcy od zawarcia umowy, 2) wykonania robót budowlanych do 20 miesięcy od daty zawarcia umowy, 3) zgłoszenia robót budowlanych do odbioru ostatecznego w terminie jednego miesiąca przed terminem zakończenia realizacji umowy. Ustalone wynagrodzenie

³⁷ Nr 143/19 i Nr 144/19.

³⁸ Decyzja Nr 123/20 z dnia 20.10.2020 r.

ryczałtowe za wykonanie przedmiotu umowy wynosiło 21 965 437,29 zł brutto, w tym: 17 858 079,10 zł netto, 4 107 358,19 zł podatek od towarów i usług (23%), z tego wynagrodzenie za wykonanie etapu I wynosiło 988 444,68 zł brutto, w tym: 803 613,56 zł netto, 184 831,12 zł podatek od towarów i usług (23%), a etapu II odpowiednio: 20 976 922,61 zł, 17 054 465,54 zł i 3 922 527,07 zł.

W przypadku budowy MOP Wierzchowiska pięciokrotnie zmieniono treść umowy poprzez wprowadzenie aneksów (na podstawie protokołów konieczności), w tym trzy aneksy zostały zawarte przed rozpoczęciem robót.

- 1) Pierwszy aneks z 10.10.2019 r. dotyczył doprecyzowania warunków umowy, w zakresie obowiązków wykonawcy związanych z wprowadzeniem na budowę podwykonawcy. Nie było zmian terminów umownych i kwoty umownej.
- 2) Drugi z 3.09.2020 r. został zawarty z uwagi na przedłużające się procedury i uzgodnienia z PGE. Termin umowny wykonania zadania został przesunięty z 16.04.2021 r. na 12.10.2021 r., tj. o 179 dni (I i II etap). Powołano się na § 26 pkt 5 umowy, który stanowi, iż zamawiający dopuszcza możliwość dokonania zmian w umowie z powodu przekroczenia przewidzianych przepisami prawa terminów trwania procedur administracyjnych oraz pkt 7 dotyczący wydłużenia terminu zakończenia realizacji umowy z istotnych powodów wskazanych przez wykonawcę, zaakceptowanych przez zamawiającego. Nie było zmiany kwoty umownej. Według protokołu konieczności z dnia 30.08.2020 r. terminy umowne wymagały przesunięcia o 179 dni ze względu na: określenie właściwej mocy przyłączeniowej (gdyż otrzymane w 2011 r. warunki, tj. moc przyłączeniowa na poziomie 350 kW, nie uwzględniały zapotrzebowania ładowarek aut elektrycznych³⁹), zmianę warunków technicznych (kolizję linii kablowych), brak zawarcia umowy przyłączeniowej pomiędzy gestorem sieci a inwestorem.
- 3) Trzeci, zawarty 14.10.2020 r., dotyczył usunięcia niezgodności w zapisach umownych. Powołano się na art. 144 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz § 26 ust. 5 pkt 1 umowy, który stanowi, iż instrukcja obsługi i eksploatacji, dokumentacja powykonawcza oraz dokumentacja ewidencji powinny zostać wykonane w ramach etapu II inwestycji. Poprzednio były one ujęte w etapie I dotyczącym opracowania projektu budowlanego. Nie było zmiany terminów realizacji umowy i kwoty umownej.
- 4) Czwarty z 6.04.2021 r. dotyczył usunięcia odpadów budowlanych, które zostały zidentyfikowane w trakcie wykonywania robót. Roboty te uznano za roboty dodatkowe i zlecenie tych robót nastąpiło w trybie art. 144 ust. 1 pkt 2 Pzp, art. 91 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r.⁴⁰ oraz § 26 ust. 5 pkt 7 i ust. 6 i 7 umowy z wykonawcą. Dokonano zmiany terminu wykonania umowy – z 12.10.2021 r. na 31.01.2022 r. Przedmiot zamówienia należało wykonać w terminie 30 miesięcy i 15 dni od podpisania umowy, pierwotny zapis w umowie określał wykonanie przedmiotu umowy w ciągu 21 miesięcy. Wartość umowy zwiększono o kwotę 8 881 005,51 zł (brutto) na podstawie kosztorysu ofertowego wykonawcy i pomiarów geodezyjnych. Według kart przekazania odpadów rzeczywista ilość wywiezionych odpadów była mniejsza, a wartość wykonanych prac wyniosła 6 772 727,11 zł.
- 5) Piąty z 30.05.2022 r. zawarto ze względu na opóźnienia wynikające z braku zasilania docelowego w energię elektryczną MOP Wierzchowiska przez dostawcę energii (PGE). Dotychczas otrzymywana energia elektryczna z PGE

³⁹ W 2011 r. standardy wyposażenia MOP nie zakładały jeszcze wyposażenia ich w ładowarki przeznaczone dla aut elektrycznych.

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2020, ze zm., dalej: ustawa przepisy wprowadzające Pzp.

mogła być używana jedynie do celów budowlanych, natomiast docelowe zasilanie zostało wykonane przez PGE z opóźnieniem spowodowanym brakiem umowy na dostawę energii elektrycznej. Opóźnienia wynikające z braku zasilania uniemożliwiły wykonawcy przystąpienie do odbiorów technicznych. Umowa została zawarta z PGE w dniu 24.03.2022 r. W dniu 7.04.2022 r. zostało uruchomione zasilanie na budowanym MOP Wierzchowiska. Termin realizacji umowy został przesunięty na 30.06.2022 r., tj. 35 miesięcy i 14 dni od dnia zawarcia umowy.

Realizacja umowy (łącznie z aneksami) trwała dłużej niż przewidziano w umowie o rok, dwa miesiące i 14 dni.

(akta kontroli tom II str. 141-204, 450-591, tom III str. 1-26, tom V str. 728-735)

3.1.2. Umowa na wykonanie drugiej części ww. zadania, tj. MOP Bystrzejowice, została zawarta w dniu 29.07.2019 r. Terminy wykonania robót budowlanych oraz poszczególne etapy (I i II) były tożsame jak w przypadku realizacji MOP Wierzchowiska. Zamówienie należało wykonać w ciągu 21 miesięcy od daty zawarcia umowy, w tym: wykonanie etapu I obejmującego wykonanie dokumentacji projektowej do dziewięciu miesięcy od daty zawarcia umowy. W ramach etapu I wykonawca został zobowiązany do: 1) wykonania w ciągu sześciu miesięcy od zawarcia umowy: dokumentacji na rozbiórkę obiektów kubaturowych i stacji paliw oraz uzyskania pozwolenia na rozbiórkę, 2) wykonania w ciągu dziewięciu miesięcy dokumentacji projektowej oraz złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pierwszy etap realizacji umowy, dotyczący opracowania projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę, został wykonany w terminie przyjętym w umowie. Wojewoda Lubelski w dniu 29.01.2020 r., po zatwierdzeniu projektu budowlanego, udzielił decyzjami⁴¹ pozwolenia na rozbiórkę budynku hotelowego oraz obiektów stacji paliw i elementów infrastruktury podziemnej w ramach budowy MOP Bystrzejowice. Umowa z wykonawcą zakładała wykonanie w ciągu sześciu miesięcy od zawarcia umowy, tj. do dnia 29.01.2020 r., dokumentacji na rozbiórkę obiektów kubaturowych i stacji paliw oraz uzyskanie pozwolenia na rozbiórkę. Ponadto według pierwotnego terminu, tj. w ciągu dziewięciu miesięcy od daty zawarcia umowy (do 29.04.2020 r.), należało wykonać dokumentację projektową oraz złożyć wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Faktyczne potwierdzenie i wykonanie dokumentacji projektowej (kompletu w wersji papierowej i elektronicznej) nastąpiło w dniu 11.12.2020 r. na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Wojewoda Lubelski na podstawie złożonego wniosku o pozwolenie na budowę w dniu 12.01.2021 r. zatwierdził projekt budowlany i projekt rozbiórki oraz udzielił pozwolenia na budowę⁴² i rozbiórkę w zakresie budowy MOP kategorii I Bystrzejowice. Termin wykonania dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę został dotrzymany, gdyż aneksem nr 2 (opisanym poniżej) zmieniono treść umowy o wykonanie robót dodatkowych w branży elektrycznej i termin wykonania umowy przesunięto o 3,5 miesiąca, tj. do dnia 14.08.2021 r., w tym: etap I - wykonanie projektu rozbiórki wraz z pozwoleniem na rozbiórkę do 14.05.2020 r., wykonanie projektów budowlanych wraz z pozwoleniem na budowę do 14.08.2020 r. Etap II obejmował wykonanie robót budowlanych wraz z dokumentacją powykonawczą i odbiorem ostatecznym do 21 miesięcy od daty zawarcia umowy. W ramach etapu II wykonawca zobowiązany był do: 1) wykonania rozbiórki istniejących obiektów kubaturowych i stacji paliw do 12 miesięcy od zawarcia umowy, 2) wykonania robót budowlanych do 20 miesięcy od daty zawarcia umowy,

⁴¹ Nr 10/20 i Nr 11/20.a

⁴² Decyzja Nr 123/20 z dnia 20.10.2020 r.

3) zgłoszenia robót budowlanych do odbioru ostatecznego w terminie jednego miesiąca przed terminem zakończenia umowy.

Ustalone wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie przedmiotu umowy wynosiło 18 008 829,34 zł brutto, w tym: 14 641 324,67 zł netto, 3 367 504,67 zł podatek od towarów i usług (23%), z tego wynagrodzenie za wykonanie etapu I wynosiło 779 333,10 zł brutto, w tym: 633 604,15 zł netto, 145 728,95 zł podatek od towarów i usług (23%), a etapu II odpowiednio: 17 229 496,24 zł, 14 007 720,52 zł, 3 221 775,72 zł.

W przypadku budowy MOP Bystrzejowice ośmiokrotnie zmieniono treść umowy poprzez wprowadzenie aneksów (na podstawie protokołów konieczności), w tym cztery aneksy zostały zawarte przed rozpoczęciem robót. Wykonanie przedmiotu umowy miało nastąpić w ciągu 21 miesięcy od daty podpisania umowy.

- 1) Pierwszy aneks z 10.10.2019 r. dotyczył doprecyzowania warunków umowy w zakresie obowiązków wykonawcy związanych z wprowadzeniem na budowę podwykonawcy. Nie było zmian terminów umownych i kwoty umownej.
- 2) Drugi z 25.06.2020 r. zawarto z uwagi na to, iż w związku ze zmianą przez PGE warunków przyłączenia do sieci energetycznej nastąpiła potrzeba wykonania dodatkowych prac elektrycznych (zmiana położenia kabla). Termin został przesunięty - etap I do 14.08.2020 r., etap II do 14.08.2021 r., tj. o 3,5 miesiąca. Koszty zwiększono o 24 841,58 zł (brutto), co stanowiło 0,14% wartości przedmiotu umowy (18 008 829,34 zł). Zlecenie robót dodatkowych nastąpiło w trybie art. 144 ust. 1 pkt 2 Pzp.
- 3) Trzeci z 30.09.2020 r. zawarto w związku ze zmianą sposobu zaopatrzenia MOP Bystrzejowice w wodę (z ujęcia ze studni głębinowej na ujęcie z gminnej sieci wodociągowej). Termin został zmieniony na 25 miesięcy od dnia zawarcia umowy, tj. etap I do 29.08.2020 r., etap II do dnia 29.08.2021 r., czyli przedłużono o 15 dni w stosunku do poprzedniego aneksu. Nie nastąpiło zwiększenie kwoty wynagrodzenia umownego.
- 4) Czwarty z 28.10.2020 r. dotyczył usunięcia niezgodności w zapisach umownych (instrukcja obsługi i eksploatacji, dokumentacja powykonawcza oraz dokumentacja ewidencyjna powinny zostać wykonane w ramach etapu II inwestycji). Poprzednio dokumentację ujęto w etapie I dot. opracowania projektu budowlanego. Nie było zmiany terminu realizacji umowy i zmiany kwoty umowy.
- 5) Piąty z 3.03.2021 r. zawarto po rozpoczęciu robót (13.02.2021 r.). Według protokołu konieczności przedłużenie terminu wykonania umowy nastąpiło w związku z przedłużającymi się procedurami wydania decyzji środowiskowej, pozwolenia wodnoprawnego oraz decyzji lokalizacyjnej wodociągu. Zmieniono termin realizacji zadania: I etap do 30.12.2020 r., II etap do 30.12.2021 r., tj. przedłużono o 123 dni w stosunku do poprzedniego aneksu. Nie było zmiany kwoty umowy.
- 6) Szósty z 27.09.2021 r. zawarto z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne (duże opady śniegu i niskie temperatury). Podstawą zawarcia aneksu był wpis w dzienniku budowy, że w dniach od 13.02.2021 r. (powinno być: 13.01.2021 r.) do 3.03.2021 r. z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne (niskie temperatury i opady śniegu)⁴³ wstrzymano prace na budowie. W dniu 4.03.2021 r. inspektor nadzoru potwierdził wznowienie robót. Termin realizacji

⁴³ Wykonawca przedłożył zamawiającemu zestawienie danych meteorologicznych dla rejonu miasta Lublina za okres 13.01.2021 r.- 28.02.2021 r. sporządzone przez *Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej* Oddział w Krakowie - Stacja Hydrologiczno-Meteorologiczna w *Radawcu* Dużym.

zadania zmieniono tylko w zakresie etapu II do dnia 15.02.2022 r., tj. przedłużono o 47 dni w stosunku do poprzedniego aneksu.

- 7) Siódmy z 26.01.2022 r. dotyczył usunięcia odpadów budowlanych, które zostały zidentyfikowane w trakcie wykonywania robót. Termin realizacji umowy przesunięto na 32 miesiące i 17 dni (przedłużono o dwa miesiące w stosunku do aneksu nr 6). Kwota umowy została zmieniona - nastąpiło zwiększenie wartości umowy o kwotę 3 139 647,56 zł (brutto) na podstawie kosztorysu ofertowego wykonawcy i pomiarów geodezyjnych. Powyższe roboty dodatkowe zlecono w trybie art. 144 ust. 1 pkt 2 Pzp, art. 91 ust. 1 ustawy przepisy wprowadzające Pzp oraz § 26 ust. 5 pkt 7 i ust. 6 i 7 umowy z wykonawcą.
- 8) Ósmy z 26.05.2022 r. zawarto ze względu na opóźnienia wynikające z braku zasilania docelowego w energię elektryczną MOP Bystrzejowice przez dostawcę energii (PGE). Dotychczas otrzymywana energia elektryczna z PGE mogła być używana jedynie do celów budowlanych, natomiast docelowe zasilanie zostało wykonane przez PGE z opóźnieniem, co było spowodowane brakiem umowy na dostawę energii elektrycznej. Umowa została zawarta z PGE w dniu 24.03.2022 r. i w dniu 4.04.2022 r. zostało uruchomione zasilanie na budowanym MOP Bystrzejowice. Termin realizacji zadania zmieniono na 30.06.2022 r.

Realizacja umowy łącznie z dodatkowym zakresem ustalonym w aneksach) trwała dłużej niż przewidziano w podstawowej wersji umowy o rok, dwa miesiące i jeden dzień.

(akta kontroli tom II str. 141-180, 205-228, 592-750, tom III str. 196-226)

3.2. W trakcie realizacji zadań MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice zakresy rzeczowe inwestycji uległy zmianie w stosunku do pierwotnych. Zmiana dotyczyła usunięcia odpadów zalegających w podłożu gruntowym, które należało usunąć przed rozpoczęciem robót budowlanych. W przypadku MOP Wierzchowiska odpady to: gruz budowlany, gruz bitumiczny, folia budowlana oraz azbest, a MOP Bystrzejowice - gruz budowlany i folia budowlana.

1) Wartość robót dodatkowych na zadaniu MOP Wierzchowiska (aneks nr 4 z 6.04.2021 r.) została określona na podstawie kosztorysu ofertowego sporządzonego przez wykonawcę tych prac na kwotę 8 881 005,51 zł (brutto), z tym, że strony uzgodniły, iż nastąpi rozliczenie kosztorysowe za faktycznie wykonane i obmierzone roboty polegające na usunięciu odpadów. Szacunkowa wartość robót dodatkowych dla MOP Wierzchowiska wynosiła 8 881 005,51 zł (brutto) i stanowiła 40,43% wartości przedmiotu umowy (21 965 437,29 zł). Według kart przekazania odpadów rzeczywista ilość wywiezionych odpadów była mniejsza, a wartość wykonanych prac wyniosła 6 772 727,11 zł.

2) Wartość robót dodatkowych z uwagi na zalegające odpady na terenie MOP Bystrzejowice (aneks nr 7 z 26.01.2022 r.) wyniosła 3 139 647,56 zł (brutto) i została ustalona na podstawie kosztorysu ofertowego wykonawcy. Szacunkowa wartość robót dodatkowych dla MOP Bystrzejowice wynosiła 3 139 647,56 zł (brutto) i stanowiła 17,43% wartości przedmiotu umowy (18 008 829,34 zł).

Wśród odpadów znajdujących się na MOP Wierzchowiska był azbest, który jest odpadem niebezpiecznym. O zidentyfikowaniu na MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice odpadów budowlanych, w tym niebezpiecznych Oddział nie poinformował Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Lublinie (dalszy opis w sekcji wystąpienia pokontrolnego „Stwierdzone nieprawidłowości”). Według wyjaśnień złożonych kontrolerowi NIK Oddział nie posiadał wiedzy, kto mógł być sprawcą składowania ww. odpadów.

W dzienniku budowy branży drogowej na MOP Wierzchowiska kierownik budowy dokonał następujących wpisów, które zostały potwierdzone wpisami przez inspektora nadzoru:

- 3.12.2020 r. podczas prac odhumusowania terenu pod przyszły MOP dokonano odkrycia fundamentów budynków oraz ogrodzenia pozostałego po robotach rozbiórkowych realizowanych podczas budowy S12/17. Znalaziono ukryte pod powierzchnią humusu drogi manewrowe prowadzące do istniejącej wcześniej zabudowy mieszkaniowej;
- 7.12.2020 r. podczas prac odhumusowania odkryto zalegające w podłożu odpady budowlane, komunalne oraz niekontrolowane nasypy. Stwierdzono występowanie następujących odpadów: gruz betonowy, gruz bitumiczny, geotekstylija, azbest, gruz ceramiczny, odpady komunalne;
- 15.12.2020 r. - podczas prac ziemnych (korytowanie) w obrębie jezdni manewrowej nr 2 natrafiono na zdeponowane odpady budowlane;
- 17.12.2020 r. kierownik wpisem poinformował, że z uwagi na brak frontu robót branży drogowej oraz brak decyzji o konieczności wymiany podłoża gruntowego i utylizacji zalegających odpadów na terenie budowy wstrzymuje roboty drogowe do odwołania. Wstrzymanie robót drogowych z ww. powodów trwało trzy miesiące do dnia 18.03.2021 r.;
- 8.04.2021 r. (po podpisaniu w dniu 6.04.2021 r. aneksu nr 4 na roboty dodatkowe do umowy z wykonawcą MOP Wierzchowiska kierownik budowy odnotował, iż przystąpiono do segregacji odpadów oraz przygotowania ich do utylizacji, rozpoczęto roboty w zakresie wymiany podłoża dróg żuźlowych;
- 13.04.2021 r. zakończono wymianę gruntu oraz wydobycie odpadów i fundamentów budynku mieszkalnego oraz zbiornika na fekalia.

W dziennikach rozbiórki i dziennikach budowy różnych branż, prowadzonych dla MOP Bystrzejowice, nie dokonano wpisu, iż w trakcie prowadzonych robót ziemnych drogowych lub instalacyjnych znalaziono pozostawione odpady budowlane.

Zastępca dyrektora Oddziału wyjaśnił, że Oddział nie posiada udokumentowanej wiedzy co do pochodzenia odpadów. W związku z odkryciem ww. odpadów w trakcie budowy MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice, Oddział prowadził korespondencję (którą przekazał kontrolującemu) z wykonawcami poprzednich inwestycji związanych z budową drogi ekspresowej S17 oraz nadzorem inwestorskim. Jednocześnie zastępca dyrektora Oddziału zobowiązał się, że ponownie wystąpi do wykonawcy poprzednich inwestycji i nadzoru kontraktu oraz przygotuje analizę prawną w celu ustalenia dalszego toku postępowania.

(akta kontroli tom III str. 372-424, 495-595, tom V str. 640-677, 728-735)

3.3.1. Oddział w dniu 2.01.2019 r. w Dzienniku Urzędowym⁴⁴ Unii Europejskiej ogłosił postępowanie przetargowe⁴⁵ w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie usługi pełnienia nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzania kontraktem pn. „Projekt i budowa MOP przy drodze ekspresowej S17(12) z podziałem na dwie części: część pierwsza - MOP kat. I Wierzchowiska i część druga - MOP kat. I Bystrzejowice”. Przedmiotem zamówienia było świadczenie usługi nadzoru budowlanego, polegającego na pełnieniu nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktem w zakresie projektu i budowy MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice. Inspektorami nadzoru na dwóch realizowanych MOP miały być te same osoby. Szacunkowa wartość zamówienia

⁴⁴ Dz.U./S S1 02/01/2019 - 659-2019-PI.

⁴⁵ 2019/S 001- 000659.

wynosiła 1 144 625,70 zł brutto, 930 590 zł netto, co stanowiło równowartość 215 829 euro. W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, w którym oferty złożyło czterech wykonawców usług, wybrano ofertę najkorzystniejszą na kwotę 1 156 569 zł (brutto). Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp, wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ. Kryteriami oceny ofert były: cena (60%), doświadczenie personelu wykonawcy (20%), zadeklarowana liczba kontrolnych pomiarów geodezyjnych (20%). Wartość wybranej oferty była mniejsza niż Oddział zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 1 200 000 zł. Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 92 ust. 1 Pzp, została przekazana wszystkim wykonawcom zakwalifikowanym w postępowaniu.

W dniu 14.08.2019 r. Oddział zawarł umowę na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktem pn. „Projekt i budowa MOP przy drodze ekspresowej S17(12) z podziałem na dwie części: część pierwsza - MOP kat. I Wierzchowiska i część druga - MOP kat. I Bystrzejowice” na kwotę brutto 1 156 569 zł, netto 940 300 zł, podatek od towarów i usług (23%) 216 269 zł. Termin realizacji zamówienia określono na 21 miesięcy od daty podpisania umowy, w tym: dla pełnienia nadzoru nad etapem I - wykonanie dokumentacji projektowej wraz ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę maksymalnie do 9 miesięcy od daty zawarcia umowy, etap II - wykonanie robót budowlanych wraz z dokumentacją powykonawczą i odbiorem ostatecznym do 21 miesięcy od daty zawarcia umowy. Firma wykonująca nadzór inwestorski wyznaczyła osobę (koordynatora) odpowiedzialną za kierowanie zespołem nadzoru nad projektowaniem oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami. Zgodnie z § 2 ust. 8 umowy wymagana była akceptacja przez zamawiającego osób pełniących funkcje inspektorów nadzoru w poszczególnych branżach oraz przedłożenie dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje zawodowe. Zadania związane z zarządzaniem i nadzorowaniem w imieniu zamawiającego oraz kontaktem z wykonawcą zostały powierzone pracownikowi Oddziału. Wykonawca usługi nadzoru inwestorskiego, zgodnie z postanowieniami § 15 umowy, wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej w wysokości 10% całości wynagrodzenia brutto, tj. kwotę 115 656,90 zł. W § 3 umowy strony ustaliły, że badania laboratoryjne i kontrolne będą prowadzone przez Wydział Technologii Laboratorium Drogowego GDDKiA Oddział w Lublinie. W § 10 umowy zawarto katalog kar umownych wynikających z nieterminowego wykonania umowy lub niedopełnienia obowiązków.

W § 3 pkt 2 umowy z dnia 14.08.2019 r. na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktem dot. projektu i budowy MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice, Oddział zapewnił sobie, że badania laboratoryjne i kontrolne będą prowadzone przez Wydział Technologii Laboratorium Drogowego GDDKiA Oddział w Lublinie. Jednocześnie Oddział w dniu 19.08.2019 r. przedłożył firmie pełniącej nadzór inwestorski wykaz wymaganych badań laboratoryjnych i kontrolnych, które należy wykonać w trakcie prowadzonych robót drogowych, m.in. badania mieszanki mineralno-asfaltowej, kruszywa, nawierzchni, asfaltu, prefabrykatów betonowych, cementu, oznakowania poziomego i pionowego. Do treści umowy na wykonywanie nadzoru trzykrotnie wprowadzono zmiany w formie aneksów.

Aneks nr 1 z 11.05.2021 r. został zawarty w wyniku przedłużającej się realizacji etapu I i II przez firmy wykonujące MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice. W protokole konieczności wnioskowano o zmianę terminu i kwoty wynagrodzenia. Wydłużono termin wykonywania usług z 21 miesięcy na 28 miesięcy i 16 dni, zwiększono wartość umowy o kwotę netto w wysokości 276 420 zł, tj. po zmianie umowy jej wartość brutto wynosiła 1 496 565 zł. Jednocześnie zmieniono treść umowy

w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy (jego wysokość została zwiększona i wniesiona przez wykonawcę).

Aneks nr 2 z 10.11.2021 r., w wyniku wydłużenia terminów realizacji etapu I i II dla wykonawców robót, wydłużono termin realizacji usług nadzoru i zarządzania oraz zwiększono wynagrodzenie umowne. Termin realizacji zamówienia wydłużono do 30 miesięcy i jednego dnia od dnia zawarcia umowy oraz zwiększono wartość umowy o kwotę netto w wysokości 102 626 zł, tj. po zmianie umowy jej wartość brutto wynosiła 1 622 795,58 zł.

Aneks nr 3 z 11.07.2022 r. wydłużono okres obowiązywania umowy do 34 miesięcy i 16 dni od zawarcia umowy oraz zwiększono wartość brutto umowy na 1 778 110,14 zł. Powodem ww. zmian było podpisanie aneksów z wykonawcami robót na MOP Wierzchowiska (aneks nr 5) i MOP Bystrzejowice (aneks nr 8) przedłużających terminy wykonania robót do 30.06.2022 r.

(akta kontroli tom IV str. 1-277)

3.3.2. Wykonawcy robót budowlanych realizowanych na MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice, zgodnie z zapisami w § 8 ust. 1 pkt 19 umów z dnia 16.07.2019 r. i 29.07.2019 r., zapewнили na czas trwania robót kierownika budowy w branży drogowej i kierowników robót w poszczególnych branżach. Osoby te posiadały wymagane kwalifikacje zawodowe i uprawnienia budowlane (§ 10 ust. 1 umowy). Oddział, stosownie do art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, zawiadomił Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie (dalej: WINB) o zamiarze rozpoczęcia robót rozbiórkowych oraz o realizacji budowy MOP Wierzchowiska (17.11.2020 r.) i Bystrzejowice (13.02.2021 r.) Do zawiadomień dołączono oświadczenie kierownika budowy o sporządzeniu planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz o przyjęciu obowiązków kierownika budowy MOP Wierzchowiska i wykaz imienny kierowników robót⁴⁶ i inspektorów nadzoru w poszczególnych branżach, a w przypadku budowy MOP Bystrzejowice - kierownika budowy i inspektorów nadzoru w poszczególnych branżach.

(akta kontroli tom II str. 450-568, 592-750, tom III str. 333-354, 596-615, tom V str. 613-639, 711-727)

W wydanych decyzjach o pozwoleniu na budowę MOP Wierzchowiska (20.10.2020 r.) i Bystrzejowice (12.01.2021 r.) zobowiązano Oddział (inwestora) do ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1, 7 i 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁴⁷, Oddział jako inwestor, zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy Prawo budowlane, ustanowił inspektorów nadzoru inwestorskiego. Osoby te, zatrudnione przez wykonawcę usługi nadzoru inwestorskiego do pełnienia funkcji inspektorów nadzoru inwestorskiego w poszczególnych branżach, posiadały wymagane kwalifikacje zawodowe i uprawnienia budowlane.

(akta kontroli tom III str. 11-16, 210-215, tom IV str. 278-342)

Zapisy w dziennikach rozbiórki⁴⁸ oraz dziennikach budowy branży drogowej, elektroenergetycznej, budowlano-konstrukcyjnej, teletechnicznej i sanitarnej dwóch analizowanych zadań inwestycyjnych - MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice nie zawsze odzwierciedlały prawidłowy przebieg robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania. Kierownicy dokonywali wpisów robót zanikowych lub ulegających zakryciu, które następnie zgłaszali do

⁴⁶ Drogowych, konstrukcyjnych, sanitarnych, elektrycznych, teletechnicznych.

⁴⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 138 poz. 1554.

⁴⁸ Budynku hotelowego i obiektów stacji paliw oraz elementów infrastruktury podziemnej.

odbioru inspektorowi nadzoru inwestorskiego. Prace były odbierane przez inspektora nadzoru danej branży, z wyjątkiem kilku wpisów dokonanych w dzienniku budowy branży konstrukcyjnej - dotyczy to robót prowadzonych na terenie MOP Wierzchowiska. Roboty zanikowe lub ulegające zakryciu, których wykonanie potwierdził czterema wpisami w dzienniku budowy kierownik robót budowlanych w dniach 26-29.04.2021 r., nie zostały odebrane i potwierdzone wpisem w dzienniku budowy przez inspektora nadzoru robót budowlanych. Dotyczy to zgłoszenia zakończenia deskowania połaci dachu budynku toalet oraz „odbioru i zgody na montaż membrany”. Następne wpisy to: „Zgłaszam wykonanie montażu membrany - 29.04.2021 r. Zgłaszam zakończenie montażu wypełnienia z płyt OSB”. Zgodnie z art. 45 ust. 3 ustawy Prawo budowlane za prowadzenie dziennika budowy odpowiada kierownik budowy.

(akta kontroli tom III str. 425-445, 706-713, 729-745, tom IV str. 12-38, 227-241, tom V str. 320-325)

Ponadto dzienniki rozbiórki i dzienniki budowy zawierały wpisy dotyczące wykonawców robót, kierowników budowy, kierowników robót i inspektorów nadzoru wraz z podaniem ich uprawnień budowlanych oraz geodetów wytyczających obiekty budowlane. W dziennikach budowy i dziennikach rozbiórki kierownik budowy nie wpisał danych w zakresie nadzoru autorskiego, sprawowanego stosownie do zapisów w § 1 ust. 2 umowy z dnia 16.07.2019 r. z wykonawcą MOP Wierzchowiska i umowy z dnia 29.07.2019 r. z wykonawcą MOP Bystrzejowice. W zakresie budowy MOP Wierzchowiska w trzech dziennikach rozbiórki oraz w pięciu dziennikach budowy nie wypełniono pozycji E - inspektorzy nadzoru autorskiego, w tym pozycji: tytuł zawodowy, imię, nazwisko, adres, nazwa i adres jednostki projektowania, uprawnienia, data i podpis, natomiast w przypadku MOP Bystrzejowice nie wypełniono ww. pozycji w dwóch dziennikach rozbiórki oraz w pięciu dziennikach budowy.

Zastępca dyrektora Oddziału wyjaśnił, że nadzór autorski był sprawowany zgodnie z umowami, brak wpisu w dziennikach budowy był spowodowany niedopatrzeniem.

(akta kontroli tom II str. 450-568, 592-750, tom III str. 355-598, 729-745)

3.4.1. Standard i jakość robót budowlanych Oddział zapewniał poprzez zapisy w umowach z wykonawcami MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice (§ 8 ust. 1 pkt 13), zgodnie z którymi do obowiązków wykonawcy należy kontrola jakości materiałów i robót zgodnie z PFU oraz zatrudnienie inspektorów nadzoru poszczególnych branż (na podstawie umowy z firmą pełniącą nadzór inwestorski), którzy byli zobowiązani do wykonania prac według opz załączonego do umowy. Według pkt 2.2.3. opz do obowiązków inspektorów nadzoru należało m.in.: zlecenie prac laboratorium Oddziału GDDKiA (zamawiającego) w zakresie badań kontrolnych określonych w STWiORB dla poszczególnych robót, niezależnie od pomiarów i badań przeprowadzonych przez wykonawcę, nadzorowanie pomiarów, badań, materiałów i robót w miejscach ich wyprodukowania i na placu budowy poprzez akceptację materiałów, receptur i technologii oraz kontrolowanie wytwórni materiałów i laboratorium wykonawcy.

W warunkach wykonania i odbioru robót budowlanych⁴⁹ (D-M.00.00.00.- Wymagania ogólne dla robót pkt 6.2. Zasady kontroli jakości robót) podano, że wykonawca jest odpowiedzialny za pełną kontrolę robót i jakość materiałów oraz zapewni odpowiedni system kontroli, personel, laboratorium, sprzęt, zaopatrzenie i wszystkie urządzenia do pobierania próbek i badań materiałów i robót. Wykonawca był zobowiązany do prowadzenia pomiarów i badań materiałów oraz robót z częstotliwością zapewniającą stwierdzenie, że roboty wykonano zgodnie

⁴⁹ Dalej: WWiORB.

z wymogami zawartymi w dokumentacji projektowej, WWIORB i STWiORB. Wykonawca miał obowiązek przedkładania inżynierowi sporządzonych przez siebie recept do zatwierdzenia. Recepty powinny być dostarczane wraz z próbkami wyrobów budowlanych w ilościach wystarczających do wykonania niezbędnych badań kontrolnych przez laboratorium Zamawiającego. Pracę inżyniera z firmy pełniącej nadzór inwestorski nadzorował pracownik Oddziału, któremu powierzono funkcję przedstawiciela zamawiającego (§ 2 ust. 5 umowy z nadzorem inwestorskim).

(akta kontroli tom II str. 141-180, 450-568, 592-750, tom IV str. 12-38, 125-146, 227-277, 352-387, 402-413)

Zastępca dyrektora Oddziału wyjaśnił, że „w zakresie technologii i badań laboratoryjnych nadzór był wspomagany przez Wydział Technologii i Jakości Budowy Dróg - Laboratorium Drogowe. Dokumentowanie jakości robót w odniesieniu do wymagań STWiORB odbywało się w takich dokumentach budowy, jak: sprawozdania z badań kontrolnych Zamawiającego (w tym zestawienia tabelaryczne monitoringu jakości robót), sprawozdania z badań wykonywanych przez Wykonawców, certyfikaty i deklaracje właściwości materiałów i wyrobów budowlanych przedstawiane przez Wykonawców, protokoły z Rad Budowy i Rad Technicznych. Oddział wykorzystuje zapisy w umowach w celu zapewnienia jakości robót przez następujące działania:

- zatwierdzenie do stosowania na kontraktach materiałów i wyrobów na podstawie dokumentów dopuszczających (certyfikaty, deklaracje właściwości użytkowych) lub badań kontrolnych Laboratorium Inwestora;
- prowadzenie bieżącej oceny jakości robót na kontraktach z wykorzystaniem wyników badań Laboratorium Inwestora. Ocena jakości robót była przedmiotem comiesięcznych Rad Budowy. Podsumowania dokumentowane były w protokołach Rady Budowy;
- zapewnienie obsługi laboratoryjnej pełniącej rolę Laboratorium Inwestora na kontraktach;
- wydawanie przez Inżyniera poleceń wykonania działań naprawczych w przypadku uzyskiwania w badaniach wyników niezgodnych z wymaganiami”.

(akta kontroli tom V str. 571-577)

Na zadaniach MOP Wierchowiska i Bystrzejowice odnotowano przypadki użycia materiałów niewłaściwej jakości lub robót wykonanych w niewłaściwy sposób. W takich przypadkach Oddział korzystał z zapisów w umowach i wydawał polecenie ponownego wykonania robót, tak aby spełniały wymagania.

W dniach 14.06. i 23.09.2021 r. inspektor nadzoru robót drogowych zlecił Laboratorium GDDKiA Oddział w Lublinie wykonanie na MOP Wierchowiska m.in. badań nawierzchni betonowej stanowiska postojowego dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne oraz zatoki do kontroli i ważenia pojazdów. Wyniki badań wykazały niespełnienie parametrów, tj. grubości nawierzchni betonowej oraz wytrzymałości na ściskanie. W związku z powyższym w dniu 4.10.2021 r. inspektor nadzoru wydał polecenie dokonania rozbiórki ww. nawierzchni z betonu i ponowne jej wykonanie według wymagań. Rozbiórka nawierzchni betonowej została wykonana, a ponowne badania wykazały zgodność parametrów z wymaganiami.

Na MOP Bystrzejowice w dniu 27.12.2021 r. nadzór inwestorski zlecił Laboratorium GDDKiA Oddział w Lublinie wykonanie m.in. badań mieszanki mineralno-asfaltowej, wskaźnika zagęszczenia oraz grubości warstwy nawierzchni drogi. Ze sprawozdań z badań kontrolnych nawierzchni wykonanej z betonu asfaltowego, sporządzonych w dniu 2.02.2022 r. przez Laboratorium Oddziału, wynikało, że nawierzchnia wykonana na MOP Bystrzejowice nie spełniała wymagań m.in. w zakresie wolnej

przeźreni w warstwie podbudowy, grubości warstw (podbudowy, wiążącej i ścieralnej) i wskaźnika zagęszczenia. W związku z niespełnieniem wymaganych parametrów nawierzchni SMA na drogach manewrowych MOP Bystrzejowice w dniu 23.02.2022 r. inspektor nadzoru w specjalności inżyniersko-drogowej (koordynator) zobowiązał wykonawcę do sporządzenia programu naprawczego nawierzchni na drogach manewrowych MOP Bystrzejowice. Polecenie inspektora nadzoru dotyczyło wymiany na drogach manewrowych wadliwie wykonanej warstwy ścieralnej z mieszanki SMA oraz wadliwie wykonanej warstwy wiążącej. Wykonawca przygotował program naprawczy i ponownie położył warstwy nawierzchni oraz ponownie wykonał warstwę ścieralną.

W czterech przypadkach, w tym trzy na MOP Bystrzejowice i jeden na MOP Wierzchowiska, w wyniku badań stwierdzono niezgodności (nieznaczące), które według Instrukcji DPT-14 dopuszczają możliwość naliczania potrąceń. Nieprawidłowości dotyczyły wykonanej podbudowy bitumicznej oraz warstwy wiążącej, które nie spełniały wymogów w zakresie zawartości wolnych przestrzeni oraz uziarnienia mieszanki. Wartość potrąceń na MOP Bystrzejowice wynosiła 15 100,15 zł, a na MOP Wierzchowiska 13 456,85 zł (łącznie 28 557,00 zł).

Zastępca dyrektora Oddziału wyjaśnił, że opierano się przede wszystkim na wynikach własnych badań. Badania laboratoryjne i kontrolne były prowadzone przez Wydział Technologii - Laboratorium Drogowe GDDKiA Oddział w Lublinie. Do potwierdzania jakości używanych materiałów budowlanych wykorzystywane są badania Laboratorium Inwestora w zakresie tych właściwości i metod badań, którymi to Laboratorium dysponuje. Dotyczy to oceny: zasadniczych asortymentów robót drogowych (np. roboty ziemne, podbudowy z materiałów związanych i niezwiązanych, warstwy asfaltowe nawierzchni, beton konstrukcyjny i nawierzchniowy, wybrane właściwości elementów wyposażenia dróg i bezpieczeństwo ruchu drogowego); dokumentów dostarczanych przez wykonawców i dostawców materiałów, w tym deklaracji właściwości użytkowych, charakterystyk technicznych materiałów i wyrobów itp.; badań laboratoryjnych Wykonawców wykonywanych w ramach Zakładowej Kontroli Produkcji i bieżącej kontroli dostaw. Badania laboratoryjne i kontrolne finansowane są ze środków Oddziału.

(akta kontroli tom IV str. 402-450, 480-500, tom V str. 571-577)

Laboratorium Oddziału od dnia rozpoczęcia robót do końca kwietnia 2022 r. na kruszywach, betonach, mieszankach mineralno-asfaltowych, warstwach dróg itp. wykonało na MOP Wierzchowiska 177 prób, na których przeprowadzono 354 badania, a na MOP Bystrzejowice - 279 prób, na których przeprowadzono 472 badania. Rodzaje badań i ich wyniki zawarte były w miesięcznych tabelach monitoringu jakości robót, opracowywanych przez Laboratorium Oddziału.

(akta kontroli tom IV str. 481-484, tom V str. 578-612)

Według zapisów w § 9 ust. 1 i 2 umowy z wykonawcami MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice byli oni zobowiązani do wykonania niezbędnych badań na własny koszt, tj. poprzez zapewnienie potrzebnego do tego celu oprzyrządowania, potencjału ludzkiego oraz materiałów wymaganych do zbadania na żądanie zamawiającego w zakresie jakości wbudowanych materiałów i wykonanych robót, a także sprawdzenia ilości zużytych materiałów.

(akta kontroli tom IV str. 450-489, 592-629)

Odnotowano dwa przypadki badań arbitrażu, które były zlecone na prośbę wykonawców robót przez nadzór za zgodą Oddziału celem ostatecznego potwierdzenia wyników badania jakości materiałów. Akredytowanemu laboratorium drogowemu zlecono badanie mieszanki wbudowanej na MOP Bystrzejowice

w zakresie składu oraz wskaźnika odporności na wodę i mróz. W wyniku badań arbitrażowych wykazano, że próbki spełniały wymagania. Za wykonanie badań podwykonawca wykonujący nawierzchnię zapłacił kwotę 3321 zł. Drugie zlecenie z dnia 11.05.2022 r. dotyczyło badania na MOP Wierzchowiska szczepności warstwy wiążącej z warstwą ścieralną, które zostało wykonane w Politechnice Świętokrzyskiej w Kielcach. Wynik badań potwierdził prawidłowe wykonanie nawierzchni przez wykonawcę pod względem parametrów szczepności warstwy wiążącej z warstwą ścieralną. Za wykonanie badań kwotę 2214 zł zapłacił wykonawca robót.

(akta kontroli tom IV str. 451-479)

3.4.2. Z klauzuli rozpatrzenia projektu organizacji ruchu Nr Z-2.4080.11.2022.TJ Generalnego Dyrektora DKiA, przekazanej w dniu 1.03.2022 r. wykonawcy MOP Wierzchowiska⁵⁰ oraz klauzuli rozpatrzenia projektu organizacji ruchu Nr Z 2.4080.16.2022.mb Generalnego Dyrektora DKiA, przekazanej w dniu 14.03.2022 r. wykonawcy MOP Wierzchowiska⁵¹, wynikało, że do 30.06.2022 r. należało wprowadzić zatwierdzoną stałą organizację ruchu. W klauzuli zapisano, że niezgłoszenie faktu wprowadzenia zmian w istniejącej organizacji ruchu oraz brak odbioru oznakowania, potwierdzonego protokołem, traktowane są jako wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji i będą zgłoszone służbom Policji i karalne z art. 84 lub 85 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń⁵². Ww. pisma zostały przekazane do wiadomości Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie, Wydziału Ruchu Drogowego, GDDKiA Oddział w Lublinie Rejon w Lubartowie i Wydziału Dróg i Sieci Drogowej.

Generalny Dyrektor DKiA zatwierdził 1 i 14 marca 2022 r. aneksy do projektu stałej organizacji ruchu dotyczącej MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice w zakresie znaków informacyjnych D-18, D-26d, D-26c_1 projektowanych przed zjazdem na MOP oraz oznakowania stacji ładowania pojazdów elektrycznych na terenie MOP Wierzchowiska. O wprowadzeniu zatwierdzonej stałej organizacji ruchu z dniem 30.06.2022 r. Oddział zawiadomił Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie zgodnie z wymogami § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵³, przesyłając do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie postanowienia wydane w tych sprawach następnego dnia po ich wydaniu z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA.

(akta kontroli tom IV str. 501-526, tom V str. 640-645)

3.5. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, w trakcie realizacji inwestycji MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice inwestor (Oddział) nie naliczył kar umownych w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowego wykonania elementu inwestycji. Wykonawcy jedynie byli zobowiązani do ponownego poprawnego wykonania danego elementu, tak aby spełnione były założone wymagania, gdyż nie wystąpiły podstawy do naliczenia kar. Wymienione zostały: betonowa nawierzchnia dla pojazdów niebezpiecznych (MOP Wierzchowiska) oraz cała warstwa ścieralna (MOP Bystrzejowice) z uwagi na niespełnienie wymogów jakościowych (opisano w punkcie 3.4. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli tom V str. 571-577)

⁵⁰ Pismo O/LU.Z-2.4080.11.2022.TJ.

⁵¹ Pismo O/LU.Z-2.4080.16.2022.mb.

⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

3.6. Wojewoda Lubelski w decyzji z dnia 2.12.2010 r., zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (ZRID 19/10) polegającej na budowie drogi ekspresowej S17 na odcinku Lublin-Piaski, wskazał lokalizację miejsca obsługi podróżnych (MOP) w m. Wierzchowiska. Na nieruchomości obejmującej MOP znajdowała się m.in. działka o numerze ewidencyjnym 42/3, częściowo zajęta pod urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej - stację bazową telefonii komórkowej, która według opinii Oddziału nie kolidowała z przebiegiem drogi S12/17.

W dniu 1.08.2016 r. Oddział zawarł porozumienie z firmą T-Mobile, na mocy którego firma ta zobowiązała się do zapłaty kwoty 75 847,54 zł z tytułu korzystania w okresie od 9.06.2011 r. do 31.07.2016 r. przez T-Mobile z działki, na której umieszczone były urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej (maszt i kontener) o powierzchni 24,40 m² oraz z tytułu korzystania na prawach wyłączności z pasa drogowego o pow. 200,60 m². Ww. kwotę opłaty za zajęcie pasa drogowego wyliczono na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵⁴ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad⁵⁵. Następnie w badanym okresie wydawane były poniższe decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego:

- trzy decyzje (odpowiednio: z 22.07.2016 r. na kwotę 6138,88 zł za okres od 1.08. do 31.12.2016 r., z 23.12.2016 r. na kwotę 7310,12 zł za okres od 1.01. do 30.06.2017 r. i z 27.06.2017 r. na kwotę 2504,01 zł za okres od 1.07. do 30.08.2017 r.) za zajęcie pasa drogowego drogi ekspresowej o pow. 24,40 m² - rzut poziomy urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stacji bazowej oraz zajęcie 200,60 m² pasa drogowego na prawach wyłączności,
- dwie decyzje (odpowiednio: z 31.08.2017 r. na kwotę 4823,95 zł za okres od 1.09. do 31.12.2017 r. i z 28.12.2017 r. na kwotę 14 551,60 zł za okres od 1.01.2018 r. do 31.12.2022 r.) za zajęcie pasa drogowego drogi ekspresowej o pow. 24,40 m² - rzut poziomy urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stacji bazowej oraz zajęcie 198 m² pasa drogowego na prawach wyłączności.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Oddziału wnioskodawca, składając wniosek o zajęcie pasa drogowego drogi ekspresowej 512/17 (działka nr 42/3), wskazał całkowitą powierzchnię wygradzoną wraz z posadowioną stacją bazową, tj. 225 m², natomiast w wydanej decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego uwzględniona została powierzchnia umieszczonego urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej, tj. stacji bazowej o pow. 24,40 m² oraz pozostałej części o pow. 200,60 m², zajętej na prawach wyłączności, co daje ogólną pow. 225,0 m². Po wybudowaniu przez inwestora - T-Mobile Polska S.A. zjazdu do działki nr 42/3 (protokół odbioru pasa drogowego z dnia 05.09.2017 r.) powierzchnia wygradzonego terenu, na którym umieszczona jest stacja bazowa telefonii komórkowej, zmniejszyła się o 2,60 m².

(akta kontroli tom I str. 161-222, tom III str. 616-699, 706-713)

Według opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdniku z kwietnia i maja 2022 r. zadanie inwestycyjne obejmujące budowę MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice zostało wykonane zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę wydanymi przez Wojewodę Lubelskiego.

Oddział, zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, w dniach 14 i 29.04.2022 r. zawiadomił Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Świdniku (PPSP) o zakończeniu budowy MOP Bystrzejowice i Wierzchowiska i zamiarze przystąpienia do użytkowania oraz wystąpił do Komendanta o wydanie stanowiska w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem.

⁵⁴ Dz. U z 2022 r. poz. 1693, ze zm., dalej ustawa o drogach publicznych.

⁵⁵ Dz. U z 2014 r. poz. 1608, ze zm.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wybudowanych obiektów, PPSP do budowy MOP Wierzchowiska nie wniosła uwag i zastrzeżeń, a w przypadku budowy MOP Bystrzejowice stwierdzono niezgodność wykonania obiektu z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją o pozwoleniu na budowę, gdyż PGE nie wybudowała stacji trafo, z której były zasilane miejsca ładowania pojazdów elektrycznych oraz przyłącza energetycznego do niej. Stacje ładowania zostały wybudowane zgodnie z projektem budowlanym. Zasilenie ich w napięcie należy do dostawcy energii elektrycznej - PGE. W stanowisku wydanym w dniu 13.06.2022 r. Komendant PPSP wniósł uwagi w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu ze względu na niewykonanie całości inwestycji - nie wybudowano stacji transformatorowej do zasilenia w napięcie elektryczne dwóch punktów ładowania pojazdów elektrycznych. Według Komendanta pozostałe obiekty budowlane znajdujące się na terenie inwestycji wykonano zgodnie z projektem budowlanym i przepisami, w związku z czym mogą one samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli tom IV str. 536-570, 694-732)

Wykonawcy MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice pismami z dnia 30.05.2022 r. poinformowali Oddział o zakończeniu wszystkich robót budowlanych i zgłosili przedmiot umowy do odbioru ostatecznego.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice, stosownie do wymogów art. 24j ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, Oddział posiadał audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego, opracowany w maju 2022 r. przez zespół (dwuosobowy) audytorów ruchu drogowego wywodzących się z osób pracujących w GDDKiA, ale nie w Oddziale. Do ww. audytu odnieśli się wykonawca i zamawiający w tzw. stanowiskach zamawiającego do wyników audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego (zalecenie po audycie: sporządzić listę zaleceń do wykonania przed odbiorem obiektów).

Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (LWINB) po przeprowadzeniu kontroli w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane decyzjami z dnia 30.06.2022 r. ZBS-IX.771.1.36.2022 i ZBS-IX.771.1.30.2022 udzielił pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, wybudowanych w ramach inwestycji MOP Wierzchowiska kat. I i Bystrzejowice kat. I, usytuowanych przy drodze S17(12) wraz z budową i przebudową elementów infrastruktury technicznej oraz rozbiórką istniejącej infrastruktury. LWINB w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie MOP Bystrzejowice stwierdził, iż do wykonania zadania pozostaje budowa infrastruktury paliw alternatywnych - dwa punkty ładowania o mocy 50 kW każdy (budowa zasilania i uruchomienie ładowarek do samochodów elektrycznych). W dniu 30.06.2022 r. protokołem odbioru ostatecznego robót odebrano komisyjnie inwestycję MOP Wierzchowiska, której wartość brutto wynosiła 28 721 612,51 zł (netto - 25 078 408,78 zł). Wartość potrąceń (bez podatku od towarów i usług) - 13 456,85 zł wynikała z negatywnych wyników badań laboratoryjnych dot. wolnych przestrzeni w warstwie wiążącej. Wartość sprzedaży robót z podatkiem od towarów i usług po odliczeniu ww. kwoty potrąceń wynosiła 28 721 612,51 zł. Do dnia odbioru robót (30.06.2022 r.) wartość robót zafakturowanych wyniosła 25 883 801,08 zł (z podatkiem od towarów i usług).

MOP Bystrzejowice odebrano komisyjnie w dniu 30.06.2022 r. na podstawie protokołu odbioru ostatecznego robót. Inwestycja została zrealizowana na podstawie umowy, której wartość brutto wynosiła 21 173 318, 49 zł (netto - 17 214 080,07 zł). Wartość potrąceń (bez podatku od towarów i usług) - 15 100,15 zł wynikała z negatywnego wyniku badań laboratoryjnych dot. uziarnienia podbudowy oraz wolnych przestrzeni w warstwie wiążącej. Wartość sprzedaży robót (brutto)

wyniosła 21 154 745,30 zł. Do dnia odbioru (30.06.2022 r.) wartość robót zafakturowanych z podatkiem od towarów i usług wyniosła 18 914 150,22 zł.

W obu ww. przypadkach (MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice) z zapisów w protokole odbioru wynikało, że kar umownych i odszkodowań umownych nie naliczono, gdyż nie przysługiwały. Wykonawca udzielił zamawiającemu pisemnej gwarancji jakości na przedmiot umowy na okres 72 miesięcy.

W załącznikach nr 2 do ww. protokołów odbioru ostatecznego robót na MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice wskazano listę wad, usterek i zaleceń oraz datę ich realizacji/usunięcia. W przypadku MOP Wierzchowiska były to 43 pozycje, w tym 36 pozycji usunięto w trakcie prac komisji odbiorowej, sześć niedoróbek z terminem wykonania do 30.07.2022 r. zostało usuniętych (dodatkowo potwierdziły to oględziny MOP Wierzchowiska, przeprowadzone w dniu 4.08.2022 r.). Poprawiono (wydłużono) rów odwadniający, naprawiono niedziałający pisuar w toalecie męskiej, wymieniono bramę awaryjną i zamontowano bramę posiadającą funkcję automatycznego zamykania. Pozostała do wykonania (z terminem realizacji do 30.09.2022 r.) jedna uwaga/niedoróbka, dotycząca niezadowolającego stanu zieleni (uschnięte pnącza przy budynku toalet, konieczność usunięcia chwastów, dosiewania i pielęgnacji trawników).

Na MOP Bystrzejowice stwierdzono 37 usterek/wad, z tego 24 usunięto w trakcie pracy komisji odbiorowej, do 30.07.2022 r. w wyznaczonych terminach usunięto 11 wad, m.in. dot. niewłaściwego ustawienia znaków drogowych, ułożenia płyt ażurowych na dojściach do włączów do zbiorników przy miejscu postojowym dla pojazdów niebezpiecznych, zabezpieczono nieużywane ładowarki elektryczne. Pozostały do usunięcia dwie usterki, jedna z terminem realizacji do 30.09.2022 r., dotycząca uzupełnienia uschniętych pnączy, usunięcia chwastów oraz pielęgnacji trawników, druga z terminem realizacji do 30.06.2023 r. dotyczyła niespełnienia wymaganej jakości warstwy ścieralnej drogi manewrowej nr 1. Przeprowadzone w dniu 8.06.2022 r. oględziny MOP Bystrzejowice wykazały m.in. niezadowolający stan zieleni (wysokie trawy, chwasty) oraz niezakończone ziemne roboty elektryczne na długości 200 m i szerokości 3-4 m.

(akta kontroli tom IV str. 573-693, 733-764, tom V str. 456-570)

3.7. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że MOP-y Wierzchowiska i Bystrzejowice spełniały funkcje wypoczynkowe MOP kategorii I i warunki określone w § 114 ust. 1 pkt 1, § 115 ust. 2, 4, 5 i 6 oraz § 160 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁵⁶. Na terenie MOP znajdowały się parkingi dla samochodów osobowych, ciężarowych i autobusów, jezdnie manewrowe, zadaszone zestawy stolików z ławkami, place zabaw dla dzieci, stanowiska do kontroli technicznej pojazdów z miejscem do ważenia pojazdów, stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, toalety z natryskami. Obiekty były oświetlone i monitorowane. W każdym zespole stanowisk postojowych dla samochodów osobowych znajdowały się usytuowane blisko wejść do budynków WC i prawidłowo oznakowane co najmniej dwa stanowiska dla samochodów osób niepełnosprawnych. Na terenie MOP znajdowały się urządzenia i sprzęt ochrony przeciwpożarowej. Pozostawiono też rezerwę gruntu pod budowę obiektów (z uwagi na planowane podwyższenie kategorii MOP). Wyposażono MOP w dwa stanowiska postojowe przeznaczone do ładowania pojazdów elektrycznych. W trakcie oględzin były one nieczynne.

Ponadto w trakcie oględzin (na obu MOP) stwierdzono, że:

⁵⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg.

1) na MOP Wierzchowiska nie zabezpieczono (do czasu jego uruchomienia) nieczynnego punktu ładowania pojazdów elektrycznych zgodnie z zapisami zawartymi w klauzuli rozpatrzenia projektu organizacji ruchu⁵⁷ Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 1.03.2022 r. poprzez wygrodenie barierami U-25c, a znak pionowy D-23c przy stanowisku powinien zostać przekreślony. W trakcie kontroli wykonano zabezpieczenie nieczynnego punktu ładowania pojazdów elektrycznych zgodnie z ww. wytycznymi.

2) w miejscu wyznaczonym na składowanie odpadów nie było kontenerów na odpady. Napisy na pojemnikach na odpady segregowane były mało czytelne.

Na MOP Wierzchowiska stwierdzono, że:

1) na wejściu do budynku WC występuje różnica poziomu posadzki i terenu przed wejściem do budynku WC, która wynosi 4,5 cm, co może utrudniać osobom niepełnosprawnym przemieszczającym się na wózku inwalidzkim poruszanie się i korzystanie z urządzeń sanitarnych (szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);

2) zewnętrzne punkty poboru wody były wykonane zgodnie z projektem. Nie posiadały kratki ściekowej. Brak tych urządzeń może w okresie jesienno-zimowym, stwarzać niebezpieczeństwo poślizgnięcia się na powstałym lodzie. Natomiast na MOP Bystrzejowice punkt czerpalny był wyposażony w kratkę ściekową;

3) ogrodzenie funkcjonującej wieży telefonii komórkowej wraz z urządzeniami na terenie należącym do Oddziału, będącym wydzieloną częścią MOP, było zniszczone, a na słupkach ogrodzeniowych stwierdzono wykwiły rdzy;

4) trzy drzewa posadzone w ramach realizacji inwestycji były uschnięte.

Na MOP Bystrzejowice stwierdzono, że:

1) trwające roboty energetyczne na pow. ok. 800 m² (200 m x 4,0 m) spowodowały zniszczenie zieleni (teren częściowo splantowany, przyzma ziemi, wykop pod przewody energetyczne),

2) tereny zielone były nieskoszone, rosły na nich chwasty i wysokie trawy;

3) regulamin korzystania z placu zabaw był skierowany napisami do środka, a nie na zewnątrz, tak aby osoba przed wejściem na plac zabaw mogła się z nim zapoznać.

(akta kontroli tom IV str. 501-512, tom V str. 533-570)

Odnosnie niefunkcjonowania stanowisk postojowych przeznaczonych do ładowania pojazdów elektrycznych na MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice zastępca dyrektora Oddziału wyjaśnił, że zostaną udostępnione jednocześnie z punktem ładowania pojazdów elektrycznych, co nastąpi po ich uruchomieniu przez dzierżawcę MOP Wierzchowiska lub, w przypadku jego braku, przez operatora punktów ładowania pojazdów elektrycznych, wyłonionego w trakcie odrębnego postępowania. Prowadzone na MOP Bystrzejowice obecnie roboty energetyczne związane są z budową kabla niskiego i średniego napięcia przez PGE w celu zapewnienia odpowiedniej mocy przyłączeniowej (dla ładowarek i obiektów MOP kat. III). Na podstawie umowy⁵⁸ o przyłączenie do sieci dystrybucyjnej termin przyłączenia został określony na 20.01.2023 r., gdyż wymagana jest budowa stacji transformatorowej. Ponadto zastępca dyrektora Oddziału wyjaśnił, że wytyczne do PFU nie wymagały zaprojektowania odpływów do kanalizacji z zewnętrznych punktów poboru wody, zaprojektowano i wykonano miejsca na składowanie odpadów (dot. braku kontenerów) zgodnie z PFU. Podpisanie umowy na odbiór odpadów należy do obowiązków firmy utrzymującej porządek na MOP. Oddział zleci wykoszenie na MOP Bystrzejowice wysokich traw i chwastów firmie utrzymaniowej, wymiana nasadzeń (trzech uschniętych drzew) oraz prace poprawkowe po robotach

⁵⁷ Nr Z-2.4080.11.2022.TJ.

⁵⁸ Nr 19-C2/UP/02983/1 z dnia 20.01.2020 r.

energetycznych w tym zakresie nastąpią do 30.09.2022 r. Oddział ponownie wystąpił do T-Mobile S.A. w dniu 9.08.2022 r. o wymianę bądź renowację ogrodzenia. Ustawiono regulamin korzystania z placu zabaw z napisami na zewnątrz.

(akta kontroli tom V str. 680-706)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA O/L w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od marca 2020 r. do czasu podjęcia niniejszej kontroli NIK (7.04.2022 r.) nie zawiadomiono właściwego organu, tj. Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Lublinie o zidentyfikowaniu na MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice odpadów budowlanych, azbestu i śmieci. Ponadto nie ustalono bezspornie sprawców/podmiotów zanieczyszczenia terenu, którzy wykorzystali teren przeznaczony pod ww. MOP jako wysypiska odpadów. Oddział nie doprowadził także do odzyskania poniesionych wydatków z budżetu państwa na wydobycie, wywiezienie i utylizację nielegalnie składowanych odpadów na terenie przeznaczonym pod MOP.

W wyniku odkrycia nielegalnego składowania odpadów i konieczności ich usunięcia wartość wykonanych robót wzrosła o łączną kwotę 10 038 604,65 zł, w tym w związku z zawarciem:

- aneksu nr 4 z wykonawcą MOP Wierzchowiska o 6 772 727,11 zł a termin wykonania umowy wydłużono o dwa miesiące i 19 dni,
- aneksu nr 7 z wykonawcą MOP Bystrzejowice o kwotę 3 139 647,56 zł a termin wykonania umowy przedłużono o dwa miesiące,
- aneksu nr 2 z firmą pełniącą funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego, wartość umowy zwiększono o kwotę 126 229,10 zł.

Z przedłożonej korespondencji pomiędzy Oddziałem a wykonawcami rozbudowy drogi S17 wynika, że tereny obecnych MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice były zapleczem budowy wykonawców realizujących w latach 2010-2014 budowę drogi ekspresowej S17 na odcinku Kurów - Lublin - Piaski. W dniu 13.07.2020 r. Oddział wystąpił do konsorcjum trzech firm realizujących w latach 2010-2014 budowę drogi ekspresowej S17 i nadzorujących m.in. wykonawcę odcinka Lublin-Piaski oraz do konsorcjum realizującego odcinek Lublin - Piaski z informacją o ujawnieniu szkody w mieniu Skarbu Państwa na skutek nieprawidłowo wykonanej umowy. Poinformowano też, iż wykonawcy - MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice stwierdzili zaleganie pod powierzchnią ziemi odpadów budowlanych i śmieci. Oddział ocenił, iż łączny koszt usunięcia odpadów przez obecnych wykonawców MOP wyniesie 11 500 000 zł. Poinformował również, że będzie domagał się zwrotu tych kosztów tytułem naprawienia szkody, a także ukarania osób odpowiedzialnych za powstanie szkody.

W odpowiedzi na ww. pismo wykonawcy nie przyznali się do nielegalnego składowania odpadów, ponadto inżynier kontraktu przedłożył (przekazane do wiadomości kierownika projektu unijnego z GDDKiA) świadectwo wykonania rozbudowy drogi S17 na odcinku Lublin - Piaski, które nie zawierało żadnych uwag dot. pozostawionych odpadów budowlanych.

Zastępca dyrektora Oddziału w wyjaśnieniach złożonych kontrolerowi NIK zobowiązał się, że ponownie wystąpi do wykonawcy poprzednich inwestycji i nadzoru kontraktu oraz przygotuje analizę prawną w celu ustalenia dalszego toku postępowania. Ponadto wyjaśnił, że w ramach budowy drogi ekspresowej S17 - zadania nr 5 dot. odcinka Lublin - Piaski dokonano rozbiórki czterech obiektów na terenie MOP Wierzchowiska oraz siedmiu obiektów na terenie MOP Bystrzejowice. Jednak wykonawca nie był zobowiązany przez zapisy zawarte w kontrakcie do

przekazania zamawiającemu informacji na temat gruzu pozyskanego z rozbiórek ww. obiektów. Oddział nie posiadał i nie posiada dokumentacji zawierającej informacje, w jakiej ilości wykonawca pozyskał gruz z rozbiórek ww. obiektów i co z nim zrobił.

(akta kontroli tom II str. 450-489, 507-554, 592-629, 684-722, tom V str. 640-677)

W udzielonych wyjaśnieniach zastępca dyrektora Oddziału potwierdził, że w trakcie prowadzenia prac związanych z budową MOP, na terenie MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice zostały odkryte zanieczyszczenia położone pod powierzchnią gruntu. O powyższym fakcie nie został zawiadomiony WIOŚ. Jego zdaniem Oddział dołożył należytej staranności co do ewidencji jakościowej jak i ilościowej odkrytych odpadów, które wykorzystywał aktualnie do ustalenia pochodzenia jak i właścicieli odkrytych odpadów. Podczas utylizacji, wszystkie transporty odpadów były objęte ważeniem oraz na bieżąco ewidencjonowane przez Wykonawców MOP w systemie BDO (Baza Danych Odpadowych), która to baza jest dostępna WIOŚ. Odbiorcy odpadów posiadali aktualne decyzje administracyjne na przetwarzanie i składowanie odpadów wydane przez Marszałka Województwa Lubelskiego.

(akta kontroli tom V str. 640-641, 642-645)

2. Do protokołu odbioru ostatecznego robót wykonanych na MOP Wierzchowiska m.in. przedstawiciele Oddziału nie wnieśli uwag⁵⁹ do wykonania wejścia do budynku WC, pomimo że wykonano je niezgodnie z § 62 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁰, który stanowi, że w przypadku drzwi wejściowych do budynku i ogólnodostępnych pomieszczeń użytkowych wysokość progów nie może przekraczać 0,02 m oraz niezgodnie z projektem budowlanym⁶¹, z którego wynikało, że różnica poziomu posadzki i terenu przed głównym wejściem do budynku może wynosić maksymalnie 2 cm.

Przeprowadzone oględziny MOP Wierzchowiska wykazały, że przed wejściem do budynku WC występuje różnica poziomu posadzki i terenu, która wynosi 4,5 cm i utrudnia osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózku inwalidzkim przemieszczanie się i korzystanie z urządzeń sanitarnych znajdujących się wewnątrz budynku.

Zastępca dyrektora Oddziału wyjaśnił, że wykonawca niezwłocznie dokona poprawek w celu dostosowania wysokości posadzki i terenu przed wejściem do budynku WC.

(akta kontroli tom V str. 533-550, 678-684)

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział nie zawiadomił właściwego organu, tj. Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Lublinie o zidentyfikowaniu na MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice znacznej ilości odpadów budowlanych oraz innych (w tym niebezpiecznych), a także nie zainicjował działań w celu ustalenia sprawców tych zanieczyszczeń. Konieczność ich usunięcia spowodowała wzrost kosztów wykonania zleconych robót budowlanych i wydłużenie czasu realizacji zamówienia publicznego. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie jest jednak możliwe jednoznaczne ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za dokonanie zanieczyszczeń oraz związanych z tym ewentualnych roszczeń Oddziału. W trakcie oględzin stwierdzono utrudnienia (wysoki próg) dla osób niepełnosprawnych korzystających z toalety na MOP Wierzchowiska.

⁵⁹ Potwierdzając tym samym ich wykonanie zgodnie z przepisami.

⁶⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.

⁶¹ Tom I - projekt zagospodarowania terenu z dokumentami formalno-prawnymi (pozycja „przystosowanie obiektów dla osób niepełnosprawnych”).

OBSZAR

4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych inwestycją

Opis stanu faktycznego

4.1. Oddział dla obiektów oddanych do użytkowania w dniu 30.06.2022 r. w tym samym dniu założył i prowadził, zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, książki obiektu budowlanego, oddzielnie dla obiektów MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice. Spełniały one wymogi § 3 i § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁶². Do dnia zakończenia kontroli NIK nie dokonano wpisów z przeglądów okresowych wynikających z art. 62 ustawy Prawo budowlane, gdyż nie upłynął wymagany okres wykonania przeglądów.

Oddział posiadał m.in. książkę drogi S17(12) obejmującą odcinek od węzła Jastków do węzła Piaski Wschód oraz dziennik objazdu dróg, które były zgodne z § 9 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁶³.

W dzienniku objazdu drogi S-12 odnotowano wykonanie objazdów drogi S12, podczas których skontrolowano czystość na MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice - stan oceniono jako dobry i nie wydano zaleceń pokontrolnych. Objazdy MOP w lipcu 2022 r. przeprowadzano codziennie (w dni robocze), a w sierpniu 2022 r. raz na tydzień, zgodnie z zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA⁶⁴.

(akta kontroli tom V str. 326-364)

Oddział zapewnił w okresie od 30.06. do 28.07.2022 r. (m.in. na podstawie zawartej umowy⁶⁵) wykonywanie usługi bieżącego utrzymania w zakresie estetyki na drodze ekspresowej S12/17 na odcinku drogi, na którym znajdują się MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice, a od 28.07.2022 r. całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie zgodnie z zawartą umową⁶⁶.

(akta kontroli tom V str. 365-455, 678-690)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności GDDKiA O/L w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w skontrolowanym obszarze. Obiekty objęte kontrolą oddano do użytkowania 30.06.2022 r., półtora miesiąca przed zakończeniem kontroli NIK (17.08.2022 r.). Oddział posiadał jednak i rzetelnie prowadził wymaganą dla MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice dokumentację dotyczącą utrzymania tych obiektów, tj. książkę obiektu budowlanego, książkę drogi i dziennik objazdów dróg. W dokumentacji tej nie odnotowano nieprawidłowości dotyczących inwestycji zrealizowanych i oddanych do użytku w dniu 30.06.2022 r.

OBSZAR

5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

5.1. Oddział ponosił wydatki na realizację inwestycji MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice zgodnie z ustalonym planem finansowym na dany rok. Środki finansowe na inwestycję pochodziły z budżetu państwa i zapewniały terminowe jej

⁶² Dz. U. Nr 120 poz. 1134.

⁶³ Dz. U. Nr 67 poz. 582.

⁶⁴ Odpowiednio: Zarządzenie nr 11 Generalnego Dyrektora DKiA z 23.03.2020 r. w sprawie dokonywania objazdów dróg krajowych i Zarządzenie Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie z 16.04.2020 r. w sprawie dokonywania objazdów dróg pozostających w zarządzie GDDKiA Oddział w Lublinie oraz Zarządzenie nr 16 Generalnego Dyrektora DKiA z 7.07. 2022 r., zmieniające zarządzenie w sprawie dokonywania objazdów dróg krajowych.

⁶⁵ Nr O/LU.D-3.2421.15.2022.AW. z 30.06.2022 r.

⁶⁶ Nr O/LU.D-3.2421.1.2022.cz.1.ak. z 28.07.2022 r.

prorowadzenie (nie stwierdzono przypadków niedoboru środków, co mogło być przyczyną czasowego wstrzymania prac). Inwestycja była finansowana w latach 2018-2022. Od początku realizacji inwestycji do 11.08.2022 r. na zadania, związane z MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice wydatkowano łącznie kwotę 48 746 382,79 zł, w tym na roboty budowlane 47 018 546,38 zł, z tego: 25 863 801,07 zł na opłacenie faktur wystawionych przez wykonawcę MOP Wierzchowiska, 21 154 745,31 zł na zapłatę faktur wystawionych przez wykonawcę MOP Bystrzejowice, 1 653 835,86 zł za nadzór inwestorski oraz 74 000,55 zł na wydatki okołokontraktowe (m.in. opłata za wykonanie przyłącza energetycznego przez PGE, wydanie decyzji, opłata notarialna).

Plan finansowy na 2018 r. wynosił 900 tys. zł (po zmianach 33,05 tys. zł), wydatkowano 33 052,56 zł; na 2019 r. 2200 tys. zł (po zmianach 108,36 tys. zł), wydatkowano 108 356,85 zł; na 2020 r. 25 448,45 tys. zł (po zmianach 3738,95 tys. zł), wydatkowano 3 659 502,87 zł; na 2021 r. 33 123,43 tys. zł (po zmianach 38 970,16 tys. zł), wydatkowano 38 970,16 tys. zł; na 2022 r. 13 165,40 tys. zł, do 11.08.2022 r. wydatkowano 5 975 314 zł. Korekty limitów finansowych w poszczególnych latach dokonywane były na podstawie decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa, podpisane przez Generalnego Dyrektora DKiA, poprzedzonych wnioskami Oddziału dotyczącymi aktualnych potrzeb finansowych wynikających ze stanu zaawansowania realizacji zadania.

(akta kontroli tom I str. 221-240, 678-716, tom V str. 1-20)

Wartość sprzedaży robót (brutto, bez odliczeń i potrąceń) na dzień 30.06.2022 r. w przypadku MOP Wierzchowiska wynosiła 28 738 779,40 zł, natomiast wysokość wynagrodzenia zafakturowanego na dzień 11.08.2022 r. - 25 863 801,07 zł (tj. 90% wartości umowy), w tym: w 2020 r. 2 895 374,11 zł oraz w 2021 r. 22 968 426,96 zł. Wartość sprzedaży robót (brutto) na dzień 30.06.2022 r. w przypadku MOP Bystrzejowice, wynosiła 21 154 745,31 zł, a na dzień 11.08.2022 r. zafakturowano kwotę 21 154 745,31 zł (99,9% wartości umowy), w tym: w 2020 r. 137 708,59 zł, w 2021 r. 15 243 536,22 zł oraz w 2022 r. 5 773 500,50 zł.

Wartość umowy z firmą wykonującą nadzór inwestorski na dwóch ww. MOP, wynosiła 1 778 110,14 zł. Do dnia 11.08.2022 r. wydatkowano kwotę 1 653 835,86 zł, co stanowiło 93% wartości wynagrodzenia ryczałtowego umowy, w tym: w 2019 r. 106 511,85 zł, w 2020 r. 623 276,67 zł, w 2021 r. 754 932,18 zł, i w 2022 r. 169 115,16 zł.

Powyższe wydatki poniesione na realizację inwestycji były zgodne z planami finansowymi oraz harmonogramami rzeczowo-finansowymi, stanowiącymi załączniki do umów na wykonanie robót projektowych i budowlanych. Środki finansowe Oddział wydatkował w terminie nieprzekraczającym 30 dni od daty otrzymania faktury VAT oraz protokołu odbioru, tj. zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami robót MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice i firmą wykonującą usługę nadzoru inwestorskiego. Środki finansowe były wydatkowane w wysokościach określonych w umowach (harmonogramach robót) i za faktycznie wykonane roboty, co każdorazowo zostało potwierdzone podpisem inspektora nadzoru (koordynatora) w protokole odbioru, stanowiącym załącznik do każdej faktury za wykonane roboty oraz przejściowym świadectwem płatności, zawierającym m.in. stan zaawansowania poszczególnych rodzajów robót i wydatków.

(akta kontroli tom II str. 450-750, tom IV str. 227-277, 527-528, tom V str. 1-20)

5.2. Szczegółowej analizie rozliczeń dokonano na przykładzie wystawionych przez wykonawców 12 faktur o najwyższych kwotach, w tym: na MOP Wierzchowiska pięć faktur⁶⁷ na łączną kwotę 18 497 962,76 zł (co stanowiło 71,5 % wartości wykonanych robót), na MOP Bystrzejowice pięć faktur⁶⁸ na łączną kwotę 12 810 757,97 zł (co stanowiło 67,7% wartości wykonanych robót), skontrolowano także dwie faktury⁶⁹ za pełnienie nadzoru inwestorskiego na ww. inwestycjach łączną kwotę 151 748,79 zł (co stanowiło 9,5% wartości wykonanej usługi). Do każdej z ww. faktur dot. robót budowlanych załączono tzw. przejściowe świadectwo płatności za dany okres (np. miesiąca), do którego załączono protokół odbioru wykonanych elementów, zawierający nazwę i wartość wykonanych robót, które były podstawą do fakturowania oraz zestawienie wartości wykonanych robót. Każdy z ww. dokumentów był podpisany przez inspektora nadzoru w specjalności inżynieryjno-drogowej (koordynatora). Stosownie do zapisów § 6 ust. 5 umowy z wykonawcą, do faktury załączano oświadczenia wykonawcy kontraktu o braku zaległości finansowych w zapłacie wynagrodzenia wobec podwykonawców i dalszych podwykonawców oraz oświadczenia podwykonawców o niezaleganiu z płatnościami przez wykonawcę robót (kontraktu). Sprawdzano też w systemie, czy dany wykonawca na dzień złożenia faktury figuruje w centralnym rejestrze podatników VAT. Do faktur wystawionych za pełnienie nadzoru inwestorskiego załączono wykaz i wartość usług wykonanych w danym miesiącu, zgodnie z § 9 ust. 2 umowy załączono oświadczenie inspektora nadzoru w specjalności inżynieryjno-drogowej (koordynatora), że był zatrudniony na podstawie umowy o pracę przez firmę pełniącą nadzór oraz wyciąg z systemu, czy dany wykonawca na dzień złożenia faktury figuruje w centralnym rejestrze podatników VAT.

Analizowane dowody księgowo (faktury) spełniały wymogi art. 21 i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁰ i umów z wykonawcami. Faktury były sprawdzone pod względem merytorycznym, opisane i podpisane przez kierownika projektu lub naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej. Skontrolowano je pod względem formalno-rachunkowym i zostały podpisane przez głównego księgowego oraz kierownika jednostki. Na fakturach opisano kwalifikację do ujęcia w księgach rachunkowych, podano także pozycję planu wg budżetu zadaniowego oraz odnotowano, że dokonano weryfikacji numeru konta bankowego wykonawcy i że zapłacono przelewem. Dokument opatrzone stemplem i podpisem, że zamówienie złożono w trybie ustawy Pzp - przetarg nieograniczony.

(akta kontroli tom V str. 1-325)

5.3. Nie wystąpiły przypadki zapłaty odsetek przez Oddział z tytułu nieterminowego uiszczenia należności za roboty wykonane przy realizacji zadania MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice. Na realizację ww. zadania środki finansowe pochodzące z budżetu państwa Oddział wydatkował zgodnie z wymogami zawartymi w umowach w terminie nieprzekraczającym 30 dni od daty otrzymania faktury VAT.

(akta kontroli tom V str. 1-20)

5.4. Inwestycje MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i nie został przeprowadzony audyt wewnętrzny przez Biuro Kontroli

⁶⁷ Faktury VAT nr: 3292100049 z 12.05.2021 r. na kwotę 2 714 011,61 zł, 3292100104 z 7.06.2021 r. na kwotę 5 409 150,33 zł, 3292100131 z 12.07.2021 r. na kwotę 5 292 588,89 zł, 3292100149 z 12.08.2021 r. na kwotę 2 352 195,40 zł i 3292100200 z 27.10.2021 r. na kwotę 2 730 016,53 zł.

⁶⁸ Faktury VAT nr: fa/41/06/2021 z 30.06.2021 r. na kwotę 3 465 621,20 zł, fa/67/08/2021 z 31.08.2021 r. na kwotę 2 020 024,04 zł, fa/54/09/2021 z 30.09.2021 r. na kwotę 2 114 136,05 zł, fa/80/11/2021 z 30.11.2021 r. na kwotę 1 916 280,05 zł i fa/47/03/2022 z 31.03.2022 r. na kwotę 3 294 696,63 zł.

⁶⁹ Faktury VAT nr: 1309WWFS20050002 z 12.05.2020 r. na kwotę 74 925,45 zł i 1309WWFS21070001 z 14.07.2021 r. na kwotę 76 823,34 zł.

⁷⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

Wewnętrznej i Audytu GDDKiA. Nie przeprowadzono też innych kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w tym zakresie.

W latach 2017-2021 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Oddziale cztery kontrole, w tym trzy związane z tematyką drogową i jedną dotyczącą optymalizacji kosztów zużycia energii elektrycznej. Zagadnienia dot. budowy MOP Wierzchowiska i Bystrzejowice były przedmiotem kontroli NIK P/17/081 „Budowa i eksploatacja MOP przy autostradach i drogach ekspresowych”. Zawarte w wystąpieniu pokontrolnym wnioski (6) zostały zrealizowane przez Oddział, w tym jeden dotyczący podjęcia działań w celu uruchomienia MOP w Bystrzejowicach i Wierzchowiskach w standardzie kategorii I, pozostałych pięć⁷¹ dotyczyło MOP w Markuszowie.

Po kontroli P/18/029 „Budowa drogi ekspresowej S19”, przeprowadzonej w 2018 r., NIK zalecił wykonanie dwóch wniosków, z których jeden, dotyczący zamieszczenia w PFU imion i nazwisk pracowników Oddziału sporządzających te dokumenty, nie został zrealizowany, pomimo iż Dyrektor Oddziału pismem okólnym z dnia 6.12.2018 r. polecił⁷² pracownikom realizację wniosku pokontrolnego NIK. Opracowany przez pracownika Oddziału PFU na zadanie pn. „Projekt i budowa miejsc obsługi podróżnych przy drodze ekspresowej S17(12) z podziałem na dwie części: część pierwsza - MOP kat. I Wierzchowiska i część druga - MOP kat. I Bystrzejowice” w zakresie części pierwszej - MOP kat. I Wierzchowiska nie został opatrzony imieniem i nazwiskiem osoby opracowującej i nie podano daty jego opracowania. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przyczyną braku podpisu i daty opracowania PFU było niedopatrzenie pracownika.

Wnioski pokontrolne z pozostałych dwóch kontroli zostały zrealizowane. Dotyczy to kontroli: P/20/031 pn. „Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zakresie waloryzacji i solidarnej odpowiedzialności inwestora w umowach na realizację obiektów infrastruktury liniowej” oraz P/19/083 pn. „Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych”.

(akta kontroli tom III str. 706-745, tom V str. 707-710, 736-791)

5.5. Koszt wybudowania i oddania do użytkowania miejsc obsługi podróżnych w standardzie MOP kat. I na odcinku Lublin – Piaski drogi ekspresowej S12/S17 z podatkiem od towarów i usług wynosił 51 726 574 zł, w tym MOP Wierzchowiska 29 784 759 zł, a MOP Bystrzejowice 21 941 816 zł. MOP Wierzchowiska ma powierzchnię ok. 58 500 m², a MOP Bystrzejowice powierzchnię ok. 40 684 m², łączna ich powierzchnia to ok. 99 184 m². W przeliczeniu na 1 m² koszt robót budowlanych polegających na doprowadzeniu ich do standardów MOP kat. I wyniósł ok. 522 zł / 1 m² (bez kosztów pozyskania nieruchomości).

Całościowy koszt wybudowania i oddania do użytkowania czterech miejsc obsługi podróżnych w standardzie MOP kat. I (Felinów Wschód, Felinów Zachód, Janów Lubelski Wschód, Janów Lubelski Zachód) na odcinku Lublin – Janów Lubelski drogi ekspresowej S19, z podatkiem od towarów i usług wynosił 28 389 077 zł, łączna powierzchnia tych MOP wynosiła ok. 189 575 m². W przeliczeniu na 1 m² koszt

⁷¹ 1) Wygzekwowanie od dzierżawcy MOP Markuszów Północ i Południe uzupełnienia lub odtworzenia brakujących elementów wyposażenia i zagospodarowania MOP Markuszów Południe i Północ. 2) Zwaloryzowanie aktualnej (za grudzień 2017 r.) stawki miesięcznego czynszu podstawowego za dzierżawę MOP Markuszów (Północ i Południe) z uwzględnieniem wskaźników zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonych przez Prezesa GUS za lata: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. 3) Waloryzowanie stawki miesięcznego czynszu podstawowego za dzierżawę MOP Markuszów (Północ i Południe) w kolejnych latach obowiązywania umów (od roku 2018) z uwzględnieniem prawidłowo zwaloryzowanej stawki czynszu z roku ubiegłego. 4) Skorygowanie nieprawidłowo naliczonego czynszu za dzierżawę MOP Markuszów w latach 2014–2017 i wygzekwowanie należności z tego tytułu. 5) Rzetelne weryfikowanie aktualności postanowień zawieranych umów przed ich podpisaniem.

⁷² Zawiadomił pracowników Wydziału Realizacji, Wydziału Dokumentacji, Wydziału Ochrony Środowiska oraz wszystkie Rejony Oddziału.

robót budowlanych polegających na doprowadzeniu ich do standardów MOP kat. I wyniósł ok. 150 zł /1 m² (bez kosztów pozyskania nieruchomości).

Szacunkowe koszty wykupu gruntów i obiektów przeznaczonych pod budowę ww. MOP na drodze S12/S17 wynosiły: MOP Wierzchowska 20 570 450 zł, MOP Bystrzejowice 10 959 694 zł, natomiast szacunkowa wartość odszkodowań wypłaconych za nieruchomości zajęte pod budowę ww. czterech MOP na drodze ekspresowej S19 z podatkiem od towarów i usług wynosiła łącznie 3 961 954 zł.

(akta kontroli tom I str. 411-454, 721-737, tom IV str. 571-572)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe na realizację badanej inwestycji (MOP Wierzchowska i Bystrzejowice) zostały wydatkowane przez Oddział legalnie i celowo. Rozliczenia z wykonawcami prac i nadzorem były prowadzone przez Oddział prawidłowo. Wnioski pokontrolne NIK z wcześniejszych kontroli zostały zrealizowane.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła jednak, że wydatki poniesione na doprowadzenie terenów MOP Wierzchowska i Bystrzejowice do standardów MOP kat. I, w przeliczeniu na 1 m² znacznie przewyższały wydatki na cztery MOP zrealizowane przez Oddział w badanym okresie na drodze ekspresowej S19 w analogicznym standardzie, tj. MOP Felinów (Wschód i Zachód) oraz MOP Janów Lubelski (Wschód i Zachód).

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu ustalenie podmiotów i osób odpowiedzialnych za składowanie odpadów (w tym niebezpiecznych) na terenie przeznaczonym pod budowę MOP Wierzchowska i Bystrzejowice oraz wyegzekwowanie zwrotu wydatków poniesionych przez Oddział ze środków budżetu państwa na ich usunięcie i utylizację.
2. Usunięcie bariery architektonicznej stanowiącej utrudnienie dla osób niepełnosprawnych, znajdującej się w wejściu do budynku toalet na MOP Wierzchowska.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Lublin, 17 października 2022 r.

Kontroler
Jerzy Bielak
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

/-/

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Edward Szempruch
p.o. Dyrektor Delegatury Najwyższej
Izby Kontroli w Lublinie

.....