



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.004.02.2022

Pani
Teresa Sobel-Wiej
Dyrektor
Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu
ul. Firmowa 1
45-594 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.183.2022
Komisji Rozstrzygającej z dnia 23 grudnia 2022 r.

P/22/052 - Realizacja wybranych inwestycji w województwach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Opolu ¹ , ul. Firmowa 1, 45-594 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Sobel-Wiej, Dyrektor ² od 1 marca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Stanisław Tyka, od 1 października 2006 r. do 1 lipca 2011 r.; Arkadiusz Karbowski, od 2 lipca 2011 r. do 13 marca 2016 r.; Zbigniew Bahryj, od 1 czerwca 2016 r. do 28 lutego 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji 2. Wybór wykonawcy inwestycji 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją obiektów budowlanych 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych 5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	1. Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/37/2022 z 8 kwietnia 2022 r. 2. Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/40/2022 z 28 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: MZD.

² Dalej: Dyrektor MZD.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania MZD dotyczące przygotowania dokumentacji projektowej dla zadania pn. *Rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód*, uzyskania zezwolenia na jego realizację oraz przygotowania i przeprowadzenia postępowania dla wyłonienia wykonawcy. Podejmowane przez MZD działania pozwoliły na wybór optymalnej koncepcji przebudowy układu komunikacyjnego, jak też jej realizacji przez wykonawcę oferującego najkorzystniejsze warunki, uwzględniające najniższą cenę, termin wykonania oraz okres udzielonej gwarancji i rękojmi. MZD zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ oraz wewnętrznymi procedurami wyłonił wykonawców dokumentacji projektowej, robót budowlano-montażowych, jak też nadzoru inwestorskiego.

Pomimo podejmowania przez MZD działań dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadania inwestycyjnego pn. *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód*, dotyczącego rozbudowy układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód, w jego realizacji wystąpiły zmiany istotnie wpływające na zakres wykonywanych robót budowlano-montażowych, termin oraz wartość. Zasadniczy wpływ na te zmiany miała kolizja budowanego przez wykonawcę prac w nasypie kolejowym obiektu budowlanego T-1 z inwestycją kolejową realizowaną w tym samym czasie, na tym samym terenie budowy przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.⁶ Kolizja ta wystąpiła pomimo wcześniejszego uzgodnienia przez PKP PLK S.A. dokumentacji ww. zadania. Kontrolowana jednostka zrezygnowała z realizacji rozwiązania zaproponowanego przez wykonawcę robót budowlano-montażowych – pozwalającego na wykonanie robót zgodnie z harmonogramem i bez zwiększania kosztów ich realizacji. Podjęte przez MZD działania dla uniknięcia lub zminimalizowania skutków ww. kolizji były nieskuteczne, gdyż podejmowano je ze znaczną zwłoką. Wydłużyło to czas realizacji ww. zadania o nie mniej niż 10 miesięcy, jak też skutkowało wzrostem jego kosztów o kwotę 2 661,1 tys. zł netto (tj. 3 273,2 tys. zł brutto).

Dla obiektów powstałych w wyniku realizacji ww. zadania MZD prowadził wymaganą ewidencję (książki obiektów). Dokumentacja ta nie była jednak prowadzona na bieżąco i rzetelnie. W kontrolowanej jednostce nie realizowano także na bieżąco obowiązków zarządcy dróg, w zakresie związanym z przekazywaniem do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁷ informacji dla celów statystycznych.

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

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp, obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.

⁶ Dalej: PKP PLK S.A.

⁷ Dalej: GDDKiA.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

1. Przedmiotem kontroli była realizacja zadania pn. *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód*, obejmującego teren skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr DW 435 (ulice Batalionów Chłopskich – Bohaterów Monte Cassino) z drogą powiatową nr 2004 O (ulicą Oleską), z drogą gminną nr 103793 O (ulicą Katowicką) oraz skrzyżowania drogi powiatowej nr 2004 O z drogą gminną nr 103549 O (ulice Janusza Kusocińskiego – Macieja Rataja).

Realizacja zadania, w formie trzypoziomowego układu komunikacyjnego, miała pozwolić na większe wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego (cel główny) oraz na zmniejszenie zatłoczenia motoryzacyjnego w mieście, poprawę płynności ruchu i ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne w Opolu i na jego obszarze funkcjonalnym.

W ramach projektu planowano m.in.: 1/ przebudowę odcinków dróg: a/ DW 435 na długości 993 m, b/ 2004 O na długości 473 m, c/ 103549 O na długości 301 m, d/ 103793 O na długości 253 m, e/ 103785 O na długości 181 m⁹; 2/ utworzenie dróg łącznikowych umożliwiających połączenie ciągu głównego DW 435 z układem komunikacyjnym w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód; 3/ skomunikowanie dróg 2004 O oraz 103793 O (ul. Oleskiej z ul. Katowicką); skomunikowanie drogi 103793 O z DW 435, 2004 O i 103549 O (poprzez przebicie w nasypie kolejowym oraz przebudowę niezbędnej infrastruktury PKP); 4/ budowę autobusowego węzła przesiadkowego; 5/ budowę obiektów inżynierskich i murów oporowych w ciągach projektowanych dróg; 6/ budowę parkingu Park&Ride przy ul. Oleskiej (2004 O) i ul. Janusza Kusocińskiego (103549 O); 7/ budowę dwóch parkingów Bike&Ride w rejonie dworca kolejowego.

(akta kontroli str. 900, 1069-1070)

2. Urząd Miasta Opola¹⁰ 19 listopada 2013 r. zaprezentował m.in. Dyrektorowi MZD, pracownikom wydziałów Urzędu (w tym Biura Urbanistycznego, Wydziału Urbanistyki i Architektury, Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej), przedstawicielowi PKP PLK S.A. Zakładu Linii Kolejowych w Opolu¹¹ materiały dotyczące opracowania wariantowej koncepcji przebudowy układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód. Zaproponowano pięć wariantów przebudowy, zawierających rozwiązania geometryczne i ruchowe. I tak, wariant I i IA w układzie skrzyżowania z wyspą centralną oraz przebudową ul. Oleskiej do trzech pasów ruchu; wariant II i III wprowadzał wykonanie dwupasmowej jezdni bezkolizyjnej w formie nasypu zbrojonego, biegnącej przy nasypie kolejowym oraz wykonanie ronda owalnego dla ulic Batalionów Chłopskich – Bohaterów Monte Cassino – Oleskiej; warianty IV i V, które przewidywały budowę w ciągu DW 435 tunelu dwujezdniowego z dwoma pasami ruchu, przy czym dla skrzyżowania dróg DW 435 z 2004 O zakładano budowę ronda (wariant IV) lub sygnalizacji świetlnej (wariant V). W wyniku analizy przedłożonych materiałów przyjęto założenia do dalszych prac w dwóch wariantach, tj. rozwinięcia budowy skrzyżowania z wyspą środkową oraz sterowaniem ruchem sygnalizacją świetlną, wykonanie tunelu pod torami kolejowymi, lub budowę nasypu z

⁸ 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.

⁹ Ul. Nysy Łużyckiej.

¹⁰ Dalej: Urząd.

¹¹ Dalej: PKP ZLK Opole.

wiaduktem na poszerzonym nasypie kolejowym z wykonaniem tunelu. Dla obu wariantów przyjęto budowę zatok autobusowych przy ul. Oleskiej.

W grudniu 2013 r. MZD otrzymał opracowanie pn. *Wariantowa koncepcja przebudowy układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód* (sporządzone przez podmiot zewnętrzny z Opola), w którym zawarto m.in. opis istniejącego stanu faktycznego, analizę natężenia ruchu dla dróg objętych opracowaniem, opis stanu projektowanego z prognozą ruchu dla okresu 15 lat od daty zakończenia budowy, tj. do 2033 r. (założono zakończenie budowy w 2018 r.), koreferat oceniający przyjętą koncepcję oraz kosztorys szacunkowy. Zakres rzeczowy prac dla stworzenia nowego układu komunikacyjnego obejmował m.in. a/ przebudowę odcinka DW 435 o łącznej długości 1 150,5 m, b/ przebudowę odcinka drogi powiatowej 2004 O o długości 614,65 m, c/ budowę trzech nowych wiaduktów kolejowych (o rozpiętościach 27,2 m, 30,1 m i 31,1 m), d/ budowę dwuprzęsłowego wiaduktu drogowego (o rozpiętościach 33,6 m i 8,9 m), e/ budowę tunelu o długości 586 m (w tym 215 m o przekroju zamkniętym i 371 m w odcinkach otwartych, tj. murach oporowych). Koszt wykonania planowanych prac oszacowano na kwotę 53 111,7 tys. zł netto, w tym kwota 23 267,7 tys. zł (43,8%) stanowiła koszt wykonania tunelu w ciągu drogi DW 435, a kwota 8 920,1 tys. zł (16,8%) - koszt wykonania wiaduktów.

W koreferacie (sporządzonym przez pracownika naukowego Politechniki Wrocławskiej) pozytywnie zaopiniowano zaproponowane rozwiązanie koncepcyjne przebudowy układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód. Uznano, że przyjęta koncepcja jest optymalna i realna do realizacji, jak też zapewni usprawnienie ruchu. Ponadto w ww. koreferacie sformułowano pięć uwag, w tym dotyczących rozważenia budowy parkingu przesiadkowego (P+R) wzdłuż drogi gminnej nr 103549 O (ul. Macieja Rataja – ul. Ogrodowa) oraz zakresu przebudowy wiaduktów kolejowych. MZD w kwietniu 2015 r. sporządził wizualizację ww. koncepcji przebudowy układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód¹².

(akta kontroli str. 774-823, 848-850)

MZD w marcu 2015 r. zlecił podmiotowi zewnętrznemu z Krakowa opracowanie koncepcji pn. *Alternatywna koncepcja układu drogowego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód*, w której należało uwzględnić m.in. dwa warianty rozwiązań geometrycznych, tj. minimalny (pierwszy etap budowy polegający na realizacji skrzyżowania jednopoziomowego i zakładający poprawę przepustowości przy minimalnych nakładach finansowych) oraz maksymalny (drugi etap budowy, polegający na realizacji skrzyżowania wielopoziomowego z przejazdem bezkolizyjnym w ciągu DW 435). Oba warianty należało opracować z wykorzystaniem schematu komunikacyjnego opracowanego przez Biuro Urbanistyczne Urzędu i MZD, obejmującego ulice: Bohaterów Monte Cassino, Batalionów Chłopskich, Oleską, Katowicką, Janusza Kusocińskiego i Macieja Rataja – w układzie skrzyżowań: S1 (ulice: Bohaterów Monte Cassino - Batalionów Chłopskich - Oleska), S2 (Bohaterów Monte Cassino - Katowicka), S3 (Oleska - Macieja Rataja - Janusza Kusocińskiego) i S4 (Oleska – Macieja Rataja - Janusza Kusocińskiego)¹³. W opracowanym w maju 2015 r. projekcie¹⁴ uwzględniono wymagania zleceniodawcy i m.in. oszacowano koszt realizacji przebudowy układu komunikacyjnego na 30 620,6 tys. zł netto dla pierwszego wariantu i 55 620,6 tys. zł netto dla drugiego wariantu. W projekcie tym wskazano, że oba warianty spełniają kryterium przepustowości na 15 lat od oddania inwestycji do użytku (dla prognozy ruchu dla 2033 r.). Ponadto dla przedstawionego rozwiązania wskazano

¹² Wizualizację przygotowano w wersji papierowej oraz elektronicznej, a jej koszt wyniósł 6 tys. zł netto.

¹³ Dalej odpowiednio: skrzyżowanie S1, skrzyżowanie S2, skrzyżowanie S3 i skrzyżowanie S4.

¹⁴ Koszt tego projektu wyniósł 35 tys. zł netto.

zalety (m.in. budowa zintegrowanego węzła komunikacyjnego), jak też wady (m.in. wydłużenie drogi przejazdu dla wybranych relacji – w szczególności w ciągu ulic: Janusza Kusocińskiego – Macieja Rataja oraz ul. Oleskiej z centrum w kierunku północnym; przybliżenie jezdni do budynków wrażliwych¹⁵; pogorszenie warunków ruchu pieszego i rowerowego na niektórych ciągach¹⁶; konieczność stosowania zabezpieczeń uciążliwości środowiskowych).

(akta kontroli str. 824-847)

W maju 2015 r. pracownicy naukowcy Politechniki Krakowskiej (audytorzy bezpieczeństwa ruchu drogowego Katedry Budowy Dróg i Inżynierii Ruchu Politechniki Krakowskiej) sporządzili na zlecenie MZD opinię na temat projektów koncepcyjnych opracowanych przez oba wyżej wymienione podmioty zewnętrzne z Opola i Krakowa. W opinii przedstawiono m.in. założenia autorów przyjęte do opiniowania, analizę obliczeń przepustowości pod kątem możliwości oceny na ich podstawie spełniania wymagań ruchowych, uwagi do projektów koncepcyjnych, jak też wnioski i inne zalecenia dotyczące realizacji przebudowy. W założeniach do opinii autorzy wskazali m.in., że skrzyżowania planowane do przebudowy funkcjonują na granicach przepustowości – co nakazuje dużą ostrożność w analizach ruchowych, a w dostępnej do opiniowania dokumentacji nie zawarto analiz uwarunkowań zewnętrznych, tj. możliwości ograniczania dopływu ruchu do głównego skrzyżowania (S1). Ponadto zwrócili uwagę na potrzebę innego sposobu podejścia do przekształceń układu komunikacyjnego miasta, tj. poprzez rozbudowę systemu drogowego na zewnątrz śródmieścia oraz ograniczanie ruchu pojazdów z preferencjami w śródmieściu dla komunikacji zbiorowej, pieszych i rowerzystów. Wskazali też, że w tym *kontekście skierowanie środków na dużą dalszą rozbudowę ciągu drogi nr 435 jest dość kontrowersyjne w sytuacji istnienia tylko jednej przeprawy przez Odrę.*

Analizując koncepcję sporządzoną przez podmiot zewnętrzny z Opola autorzy opinii wskazali m.in., że analiza przepustowości tej koncepcji wskazuje na konieczność budowy rozwiązań wielopoziomowych i przebudowy układu skrzyżowań w całości bez etapowania. Wskazano, że wprowadzenie skrzyżowań z sygnalizacją świetlną (zamiast rond) umożliwi kontrolowanie kolejek między skrzyżowaniami (przy zastosowaniu systemu detekcji). Analizując koncepcję sporządzoną przez podmiot zewnętrzny z Krakowa autorzy opinii wskazali natomiast m.in., że budowa dodatkowego przebiecia pod torami kolejowymi stworzy układ drogowy zbliżony pod względem funkcjonalnym do tzw. skrzyżowania z wyspą centralną. Opiniujący wskazywali, że przyjęcie takiego rozwiązania zwiększy funkcjonalność i niezawodność funkcjonowania opiniowanego układu skrzyżowań.

We wnioskach wskazano zalety i wady opiniowanych rozwiązań. Dla koncepcji sporządzonej przez podmiot zewnętrzny z Opola do zalet zaliczono: 1/ nawiązanie do istniejącego układu geometrycznego skrzyżowania, 2/ krótsze drogi przejazdu przez skrzyżowanie dla większości relacji, 3/ łatwiejsze oznakowanie pionowe i lepsze warunki dla ruchu pieszego. Jako główną wadę wskazano, że w godzinach szczytu obciążenie skrzyżowania będzie sięgać granic przepustowości – co skutkować będzie długimi kolejkami. Wśród zalet koncepcji sporządzonej przez podmiot zewnętrzny z Krakowa wskazano na zwiększenie niezawodności sieci drogowej oraz łatwiejsze etapowanie realizacji przebudowy skrzyżowania, co miało wynikać z wykonania dodatkowego przebiecia pod linią kolejową. Konieczność budowy tunelu i wydłużenie dróg przejazdu wskazano jako wadę tej koncepcji.

¹⁵ Budynki mieszkalne i budynki Uniwersytetu Opolskiego.

¹⁶ Tj. konieczność etapowania przekraczania jezdni ul. Bohaterów Monte Cassino.

Opiniujący nie odnieśli się do finansowych uwarunkowań realizacji poszczególnych koncepcji z powodu braku informacji o źródłach ich finansowania. Wskazali, że przy ograniczonych środkach finansowych korzystniejsza byłaby realizacja koncepcji opracowanej przez podmiot zewnętrzny z Krakowa (w wersji bez tunelu/estakady – z uwzględnieniem w projekcie ich wykonania w drugim etapie przebudowy układu komunikacyjnego – przy czym wskazano na estakadę, jako element łatwiejszy w realizacji). Koszt sporządzenia opinii wynosił 16 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 851-874)

Na potrzebę przebudowy układu komunikacyjnego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód wskazano ponadto w: 1/ Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Aglomeracji Opolskiej¹⁷ – szacując koszty jej realizacji na kwotę 152 282,8 tys. zł, z tego 112 712,1 tys. zł planowano pozyskać w formie dofinansowania ze środków UE; 2/ Lokalnym Programie Rewitalizacji Opola do 2023 roku¹⁸ – bez wskazania wysokości nakładów na realizację projektu; 3/ Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Opola¹⁹ – szacując koszty realizacji przebudowy układu komunikacyjnego na kwotę 152 282,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 875-895)

3. Dyrektor MZD, zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej²⁰ nr 3, w regulaminach organizacyjnych MZD²¹ i zakresach czynności pracowników określał zakresy zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne, samodzielne stanowiska oraz zatrudnionych w nich pracowników. W strukturze organizacyjnej MZD wydzielono m.in. Dział Inwestycji Unijnych (IU) oraz Dział Finansowo-Księgowy (KF), którym przypisano realizację zadań dotyczących: współpracy z innymi działami MZD, wydziałami Urzędu oraz innymi jednostkami zewnętrznymi zaangażowanymi w realizację i rozliczanie zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE (IU).

W kontrolowanym okresie zadania związane z wykonaniem inwestycji drogowych, w tym przebudową układu komunikacyjnego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód realizował Dyrektor wraz z zastępcami, Główny Księgowy z trzema pracownikami Działu Finansowo-Księgowego (KF), Kierownik Działu Zamówień Publicznych i Planowania Budżetu (NP) z dwoma pracownikami, Kierownik Działu Inwestycji Unijnych (IU) wraz z sześcioma pracownikami. Pracownicy ww. działów posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe dla realizacji zadań określonych w kartach charakterystyki zajmowanego stanowiska. Szczegółowe zakresy obowiązków pracowników dotyczące przebudowy układu komunikacyjnego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód były określane przez Dyrektora w załącznikach do ww. kart. Określano w nich m.in. okres realizacji nałożonych na pracownika obowiązków, jak też wymiar czasu pracy poświęcony na ich wykonanie.

(akta kontroli str. 15-98, 401-501)

¹⁷ Uchwała nr W/9/2015 Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska z 10 sierpnia 2015 r.; https://aglomeracjaopolska.pl/sites/default/files/u195/dokumenty_strategiczne/strategia_zit/wersja_2/Strategia%20ZIT%20Agglomeracji%20Opolskiej%20%28wersja%20%29.pdf.

¹⁸ Uchwała nr XXXIV/664/16 Rady Miasta Opola z 24 listopada 2016 r. (uchylona uchwałą nr XXXII/687/20 Rady Miasta Opola z dnia 26 listopada 2020 r.).

https://www.opole.pl/sites/default/files/field_attachment/2021-01/lokalny_program_wersja_archiwalna.pdf.

¹⁹ Uchwała nr XXXV/686/16 Rady Miasta Opola z 15 grudnia 2016 r.;

https://www.niskaemisjaopole.pl/media/Uchwala_zmieniajaca_uchwale_w_sprawie_przyjecia_PGN_15.12.2016_r..pdf.

²⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84), dalej: standardy kontroli zarządczej.

²¹ Zarządzenia Dyrektora MZD: nr 11/2008 z 1 sierpnia 2008 r. (obowiązujące od 1 sierpnia 2008 r. do 28 września 2011 r.); nr 14/2011 z 28 września 2011 r. (obowiązujące od 28 września 2011 r. do 1 marca 2017 r.); nr NA.021.09.2017 z 1 marca 2017 r. ze zm. (obowiązujące od 1 marca 2017 r. do 1 października 2021 r.); nr NA.021.45.2021 z 1 października 2021 r. (obowiązujące od 1 października 2021 r.).

MZD posiadał dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, jak też instrukcję obiegu i kontroli dokumentów księgowych, które w związku z realizacją zadania współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności pn. *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód* zostały przez Dyrektora uszczegółowione²².

(akta kontroli str. 99-400)

4. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Opola, w oparciu o uchwały Rady Miasta Opola ustalające jego budżet, przekazywał Dyrektorowi MZD informacje o wysokości środków finansowych ujętych w planie finansowym MZD, przeznaczonych na realizację zadań MZD, w tym związanych z przygotowaniem i realizacją przebudowy układu komunikacyjnego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód.

(akta kontroli str. 515-605)

Prezydent Miasta Opola dla zapewnienia finansowania realizacji projektu pn. *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód* zawarł 17 sierpnia 2017 r. ze Skarbem Państwa – Centrum Unijnych Systemów Transportowych w Warszawie umowę o dofinansowanie nr POIS.06.01.00-00-0043/16-00. W umowie tej wskazano m.in., że planowany całkowity koszt realizacji projektu wynosi 179 712 954,81 zł, z tego 138 304 255,21 zł stanowi maksymalną kwotę wydatków kwalifikowalnych. Dofinansowanie dla Miasta Opola miało wynieść maksymalnie 112 712 100 zł. Ustalony umową okres kwalifikowania wydatków rozpoczął się 1 stycznia 2014 r., a kończył 31 grudnia 2020 r.

Aneksami nr POIS.06.01.00-00-0043/16-01 2 czerwca 2020 r. postanowienia ww. umowy zostały zmienione m.in. w zakresie planowanego całkowitego kosztu realizacji projektu – 184 795 511,29 zł (wzrost o 5 082 556,48 zł, tj. 2,8%), maksymalnej kwoty wydatków kwalifikowalnych – 139 218 051,30 zł (wzrost o 913 796,09 zł, tj. 0,7%) oraz kwoty dofinansowania dla Miasta Opola – 114 964 141,65 zł (wzrost o 2 252 041,65 zł, tj. 2%). Zmieniono także okres kwalifikowania wydatków, który rozpoczął się 1 stycznia 2014 r., a kończył 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 610-643, 2566-2601)

5. W wyniku postępowania przetargowego, prowadzonego od 25 lipca do 7 października 2015 r. w formie przetargu nieograniczonego zgodnie z Pzp oraz regulacjami wewnętrznymi Urzędu, wyłoniono wykonawcę²³ dokumentacji technicznej dla zadania pn. *Rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód*. Dyrektor, działając na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Opola, 26 października 2015 r. podpisał umowę²⁴ na opracowanie wszystkich projektów niezbędnych do realizacji robót budowlano-montażowych. Zakres prac Projektanta obejmował opracowanie: 1/ projektu budowlanego wraz z wnioskiem (oraz wymaganą dokumentacją) o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID); 2/ projektów stałej organizacji ruchu; 3/ projektów wykonawczych poszczególnych branż; 4/ przedmiarów robót poszczególnych branż; 5/ kosztorysów inwestorskich poszczególnych branż; 6/ specyfikacji technicznych wykonania i odbioru

²² Zarządzenia Dyrektora MZD: nr NA.021.52.2017 z 28 sierpnia 2017 r. (obowiązujące od 28 sierpnia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.); nr NA.021.11D.2018 z 30 stycznia 2018 r. ze zm. (obowiązujące od 1 stycznia 2018 r.).

²³ Dalej: Projektant.

²⁴ Umowa nr MZD.022.198.TN.2015 – zmieniana aneksami nr 1 z 26 kwietnia 2016 r. (zmiana terminu zakończenia prac; zmiana nazwy Projektanta), nr 2 z 26 lipca 2016 r. (zmiana terminu zakończenia prac), nr 3 z 25 listopada 2016 r. (zmiana terminu i zakresu prac), nr 4 z 3 stycznia 2017 r. (zmiana adresu siedziby zamawiającego), nr 5 z 14 grudnia 2017 r. (zmiana adresu siedziby Projektanta).

robót budowlanych; 7/ Studium Wykonalności Inwestycji²⁵; 8/ innych niezbędnych opracowań (m.in. raportów oddziaływania na środowisko, operatu wodnoprawnego). Projektant zobowiązał się do opracowania projektu budowlanego wraz z kompletnym wnioskiem o wydanie decyzji ZRID w terminie do siedmiu miesięcy od podpisania umowy, a pozostałej dokumentacji w terminie do trzech miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji ZRID. Wysokość wynagrodzenia Projektanta wynieść miała 741 894 zł netto (912 529,62 zł brutto). Wskutek zmiany zakresu prac Projektanta (tj. rozszerzenia zakresu Studium Wykonalności o zakres określony w programie funkcjonalno-użytkowym zadania pn. *Inteligentny System Zarządzania Ruchem i Transportem Publicznym w Opolu – ITS Opole*; innych dokumentów niezbędnych dla opracowania SWI) wydłużono termin wykonania prac Projektanta. I tak, wydłużono do 14 miesięcy termin opracowania: a/ projektu budowlanego wraz z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID (do 26 grudnia 2016 r.); b/ rozszerzonego SWI wraz z opracowaniem dla potrzeb SWI aktualizacji do multimodalnego modelu ruchu dla miasta Opola (do 9 grudnia 2016 r.). Nie zmieniono terminu wykonania pozostałej dokumentacji technicznej (do trzech miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji ZRID). Wysokość wynagrodzenia ustalono na 798 894 zł netto (982 639,62 zł brutto).

(akta kontroli str. 936-1031)

Projektant, w trakcie realizacji ww. umowy, pismem z 11 marca 2016 r., wystąpił do MZD o udzielenie na podstawie art. 67 ust. 1 Pzp zamówienia uzupełniającego na realizację dodatkowych prac projektowych za dodatkowym wynagrodzeniem. W piśmie podano m.in., że w trakcie opracowywania dokumentacji do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji Projektant poinformował Miasto Opole – MZD o wynikającej z obowiązujących przepisów konieczności opracowania dwóch wariantów realizacji przebudowy układu komunikacyjnego, w tym wariantu: a/ proponowanego przez Miasto Opole – MZD oraz racjonalnego wariantu alternatywnego; b/ wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; wraz z uzasadnieniem ich wyboru. Ponadto w piśmie podano, że analizy kosztów realizacji obu wariantów wykazały przekroczenie wysokości szacunkowego budżetu Miasta Opola – MZD przeznaczonego na przebudowę układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód, co skutkowało opracowaniem przez Projektanta trzeciego wariantu realizacji inwestycji – spełniającego wymagania Miasta Opola – MZD pod kątem funkcjonalności oraz optymalnego pod względem kosztów realizacji. Wariant ten, decyzją Prezydenta Miasta Opola, został wskazany do dalszych prac projektowych jako preferowany. Projektant wskazał zakres usług projektowych niezbędnych do wykonania wybranego wariantu realizacji inwestycji, których nie obejmowała umowa z 26 października 2015 r. MZD sporządził kalkulację wartości prac dodatkowych, których wartość wyniosła 121 600 zł netto (149 568 zł brutto). W wyniku negocjacji pomiędzy MZD i Projektantem, przeprowadzonych 15 kwietnia 2016 r. na podstawie art. 66 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp, uzgodniono zakres prac dodatkowych i wysokość wynagrodzenia Projektanta (120 000 zł netto, tj. 147 600 zł brutto), jak też termin ich wykonania – zgodny z umową podstawową. Uzgodnienia te zostały potwierdzone w umowie zawartej 26 kwietnia 2016 r. nr MZD.022.74.TN.2016 (zmienionej aneksem nr 1 z 3 stycznia 2017 r. – zmiana zamawiającego na Miasto Opole i aneksem nr 2 z 14 grudnia 2017 r. – zmiana adresu siedziby Projektanta).

(akta kontroli str. 1032-1053)

Projektant; zgodnie z § 5 ust. 3a umowy nr: MZD.022.198.TN.2015 z 6 października 2015 r. oraz § 4 umowy nr MZD.022.74.TN.2016 z 26 kwietnia 2016 r.; protokołem

²⁵ Dalej: SWI.

z 27 grudnia 2016 r. przekazał MZD projekt budowlany wraz z materiałami do wniosku o wydanie decyzji ZRID²⁶.

Projektant 17 listopada 2017 r., tj. w terminie zgodnym z postanowieniami ww. umów, przedłożył MZD protokół zdawczo-odbiorczy dokumentacji projektowej ww. inwestycji, która obejmowała: a/ projekty wykonawcze dróg, mostów, uzbrojenia terenu i elementów kolejowych; b/ przedmiary robót ww. elementów oraz ich kosztorysy inwestorskie, jak też c/ specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. MZD nie wniósł zastrzeżeń i potwierdził odbiór całości dokumentacji 14 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 1054-1057, 1194-1217)

6. Prezydent Miasta Opola, reprezentowany przez Dyrektora MZD, wystąpił 26 kwietnia 2017 r. do Wojewody Opolskiego z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID. Wojewoda Opolski; działając m.in. na podstawie art. 11d ust. 1, art. 11f, art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁷; decyzją nr IN.7820.22.2017.AM z 31 lipca 2017 r. zezwolił na realizację inwestycji drogowej pn. *Rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód*. Powyższa decyzja stała się ostateczna 2 października 2017 r. Z jej treści wynikało m.in., że wniosek MZD spełniał wszystkie wymogi określone ww. ustawą, w tym m.in. art. 11d ust. 1 i 8 oraz art. 12 ust. 7.

Na wniosek Prezydenta Miasta Opola z 13 lutego 2020 r., reprezentowanego przez Dyrektora MZD, Wojewoda Opolski decyzją nr IN.I.7820.15.2021.MBA z 23 grudnia 2021 r. uchylił decyzję nr IN.7820.22.2017.AM z 31 lipca 2017 r. w części dotyczącej pkt. I – w zakresie wskazania działek znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy. Zmiana wynikała z nabycia przez Miasto Opole nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy.

(akta kontroli str. 1218-1231)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania MZD dotyczące przygotowania dokumentacji projektowej i uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. *Rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód*.

OBSZAR

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 Pzp. Przedmiot zamówienia obejmował jeden rodzaj zamówień, tj. roboty budowlane w ramach inwestycji pn. *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód*. W zakres zadania wchodziła rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód oraz wykonanie, dostawa i montaż tablic informacyjnych oraz pamiątkowych.

²⁶ Decyzja wydana przez Wojewodę Opolskiego 31 lipca 2017 r. MZD ostateczną decyzją ZRID dysponował od 2 października 2017 r.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

Wartość zamówienia 21 marca 2018 r. oszacowano na kwotę 132 203 025,02 zł²⁸ (30 661 461,84 euro)²⁹. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej: 2018/S 060-131705 z 27 marca 2018 r. oraz zamieszczono na stronie internetowej Urzędu (www.bip.um.opole.pl) i na tablicy ogłoszeń MZD od 27 marca 2018 r.

Wraz z ogłoszeniem na stronie internetowej opublikowano SIWZ zawierający wszystkie wymagane elementy określone w art. 36 Pzp. Kryteria oceny ofert oraz ich znaczenie zostały zamieszczone w ogłoszeniu o zamówieniu (cena – 60%, termin wykonania całości zamówienia – 28%, okres gwarancji i rękojmi – 12%). Sposób punktacji został szczegółowo opisany w rozdziale 25 SIWZ. Wymagania w zakresie przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz dokumentów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia z udziału w postępowaniu zawarte zostały w ogłoszeniu o zamówieniu i w rozdziale 10a SIWZ. Pierwotny termin składania ofert ustalony na 18 maja 2018 r. był czterokrotnie zmieniany a ostateczny termin składania ofert został wyznaczony na 14 czerwca 2018 r. Każdorazowo zmiany treści ogłoszenia były przekazywane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz zamieszczane na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń MZD.

Dyrektor MZD 7 marca 2018 r. powołał zespół i komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia (w składzie pięciu osób). Członkowie komisji na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp złożyli wymagane oświadczenia, w tym zastępca przewodniczącego (15 czerwca 2018 r.).

(akta kontroli str. 1247-1276, 1417-1421)

Przystępujący do postępowania o udzielenie zamówienia, zgodnie z warunkami SIWZ (rozdział 12 *Wadium*), zostali zobowiązani do zabezpieczenia swoich ofert wadium w wysokości 1 600 tys. zł. Dopuszczono pięć form wniesienia wadium³⁰. Wszyscy uczestnicy postępowania wnieśli wymagane wadium w formie gwarancji bankowych. W ustalonym terminie (do 15 czerwca 2018 r. do godz. 9:00) złożonych zostało pięć ofert. Po ich otwarciu stwierdzono, że wszystkie oferty spełniały wymagania określone SIWZ. Wartość najtańszej oferty wynosiła 136 241 364,40 zł (najdroższej 190 120 602,49 zł) i była wyższa o 696 594,93 zł, tj. o 0,5% od kwoty przeznaczonej przez MZD na sfinansowanie inwestycji (dla oferty najdroższej o 54 575 833,02 zł, tj. 40,3%). MZD nie odrzucił żadnej oferty. Wszystkie oferty zostały rozpatrzone zgodnie z procedurą określoną w art. 24aa Pzp. Wyboru najkorzystniejszej dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp, tj. według kryteriów i zasad oceny ofert określonych w SIWZ³¹. Zawiadomienie o wyborze oferty MZD zamieścił na stronie internetowej 23 lipca 2018 r. oraz tego samego dnia pisemnie poinformował wszystkich uczestników postępowania o udzieleniu zamówienia.

(akta kontroli str. 1358-1363, 1403-1404, 1410-1483)

W dniu 1 sierpnia 2018 r. do MZD wpłynęło odwołanie złożone na podstawie art. 181 ust. 1 Pzp przez jednego z uczestników postępowania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej przy Urzędzie Zamówień Publicznych. W odwołaniu wskazano, że MZD naruszył przepisy: 1/ art. 26 ust. 3 Pzp – poprzez zaniechanie wezwania podmiotu, który złożył najkorzystniejszą ofertę do uzupełnienia złożonego w postępowaniu wykazu

²⁸ W tym przewidział udzielenie zamówień na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, tj. udzielenie zamówienia z wolnej ręki w kwocie 22 000 000 zł (5 102 395,81 euro).

²⁹ W oparciu o właściwy kurs euro 4,3117 zł.

³⁰ Pieniądz, poręczenia bankowe lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, gwarancje bankowe, gwarancje ubezpieczeniowe, poręczenia udzielane przez podmioty wyszczególnione w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2020 r. poz. 299, ze zm.).

³¹

robót; 2/ art. 24 ust. 1 pkt 17 Pzp – poprzez zaniechanie wykluczenia tego podmiotu z udziału w postępowaniu; 3/ art. 89 ust. 1 pkt 3 Pzp w związku z art. 3 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³² – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty tego podmiotu, której złożenie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji; 4/ art. 91 ust. 1 Pzp oraz art. 7 ust. 1 i 3 Pzp w związku z art. 22 ust. 1 Pzp – poprzez co najmniej przedwczesny wybór oferty ww. podmiotu, jako najkorzystniejszej.

MZD, na podstawie art. 185 ust. 1 Pzp, 2 sierpnia 2018 r. przesał kopię odwołania do wszystkich uczestników postępowania o udzielenie zamówienia i wezwał ich do przystąpienia do postępowania odwoławczego po swojej stronie. Do postępowania po stronie MZD 6 sierpnia 2018 r. przystąpił [REDAKTOWANE]. Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem z 14 sierpnia 2018 r. (sygn. akt KIO 1522/18) oddaliła odwołanie.

(akta kontroli str. 1369-1395)

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, działając na podstawie art. 161 ust. 1 w związku z art. 169 ust. 1 i 2 Pzp, wszczął 31 sierpnia 2018 r. kontrolę uprzednią przeprowadzoną przez MZD w trybie przetargu nieograniczonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. MZD 15 października 2018 r. został poinformowany, że w wyniku kontroli Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie stwierdził naruszeń Pzp w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. MZD o powyższym poinformował podmiot, który złożył najkorzystniejszą ofertę oraz wyznaczył termin podpisania umowy na 24 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1396-1408)

Podczas prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 96 ust. 1 Pzp, został sporządzony protokół postępowania o udzielenie zamówienia. Zawierał on wszystkie wymagane przepisami prawa elementy.

(akta kontroli str. 1410-1421)

W dniu 29 października 2018 r., tj. w terminie zgodnym z art. 94 Pzp zawarta została umowa nr MZD.022.331.TU.2018³³. Termin rozpoczęcia wykonania przedmiotu umowy ustalono na dzień podpisania umowy. Termin zakończenia wykonania całości przedmiotu umowy, zgodnie z ofertą, strony ustaliły na 24 miesiące licząc od daty podpisania umowy. Wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie inwestycji określono na łączną kwotę 136 241 364,40 zł brutto (w tym: 110 765 336,91 zł wartość netto i 25 476 027,49 zł wartość podatku VAT). Treść zawartej umowy była zgodna z treścią projektu umowy zamieszczonej w SIWZ. W umowie przewidziano możliwość nałożenia na wykonawcę robót kar umownych (§ 16 – 24 tytuły), ustalając ich limit w wysokości 25% łącznego wynagrodzenia brutto. SIWZ oraz ww. umowa zawierały zapisy dotyczące gwarancji i rękojmi, których okres określono na 84 miesiące od daty odbioru końcowego. Treść umowy w okresie od 8 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. była zmieniana na podstawie 30 aneksów, którymi m.in.: 1/ wydłużono termin zakończenia zadania do 31 grudnia 2021 r. (okres jego realizacji wynosił 38 miesięcy i dwa dni od daty podpisania umowy); 2/ 22 razy ustalono zakres i wartość robót zamiennych (ogółem na 784 655,32 zł, w tym 4 667 467,16 zł wartość robót zwiększających wynagrodzenie oraz 3 882 811,84 zł wartość robót zmniejszających wynagrodzenie Wykonawcy).

(akta kontroli str. 1484-2390)

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 1233.

³³ Umowa na roboty budowlane związane z realizacją inwestycji *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole*, zawarta pomiędzy Miastem Opole reprezentowanym przez Dyrektora MZD a Wykonawcą.

W ogłoszeniu o udzielenie zamówienia publicznego MZD zawarł m.in. informację, że dokładne dane dotyczące opisu przedmiotu zamówienia oraz warunki jego realizacji zawiera dokumentacja techniczno-projektowa, SIWZ (w rozdziale 4 *Opis przedmiotu zamówienia*) oraz wzór umowy. W ww. dokumentach określono m.in. warunki dotyczące kontroli jakości robót. Wykonawca robót został zobowiązany m.in. do: 1/ przedłożenia informacji o zdolności technicznej i kwalifikacjach zawodowych wybranych pracowników, w tym kierownika budowy, kierowników robót poszczególnych branż, geodety, geologa (pkt III.1.3 ogłoszenia o zamówieniu); 2/ dostarczenia atestów, aprobat wymaganych zgodnie z obowiązującym prawem na wbudowane materiały (§ 4 ust. 1 pkt 24 umowy); 3/ przekazywania Inżynierowi kontraktu (nadzorowi inwestorskiemu) wniosków o zatwierdzenie materiałów i urzędzeń przed ich zastosowaniem wraz z wynikającymi z obowiązującego prawa dokumentami potwierdzającymi ich jakość i dopuszczenie do stosowania w budownictwie (§ 4 ust. 1 pkt 25); 4/ przestrzegania wymagań dotyczących robót, kontroli jakości materiałów i robót oraz badań w zakresie określonym STWiORB³⁴ (§ 4 ust. 1 pkt 27); 5/ przedkładania Inżynierowi kontraktu (nadzorowi inwestorskiemu) raportów zgodnie z wymaganiami STWiORB, SIWZ oraz wymaganiami zamawiającego (§ 4 ust. 1 pkt 28); 6/ realizacji zaleceń wpisanych do dziennika budowy (§ 4 ust. 1 pkt 29); 7/ informowania Inżyniera kontraktu o terminie odbioru robót ulegających zakryciu oraz o terminie odbioru robót zanikających w terminach i w zakresie określonym w STWiORB (§ 4 ust. 1 pkt 31); 8/ skompletowania i przedłożenia Inżynierowi kontraktu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania robót i ich odbiór w zakresie i ilości określonej postanowieniami STWiORB i umowy (§ 4 ust. 1 pkt 32); 9/ informowania Inżyniera kontraktu i MZD o problemach lub okolicznościach mogących wpłynąć na jakość robót lub termin zakończenia robót³⁵ (§ 4 ust. 1 pkt 34); 10/ opracowania i przedstawienia do akceptacji Inżyniera kontraktu Programu Zapewnienia Jakości, w którym wykonawca określić powinien zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonanie robót zgodnie z umową, dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi oraz pozostałymi ustaleniami (STWiORB D-M-U-00.00.00 Wymagania ogólne, pkt 6 Kontrola Jakości Robót)³⁶.

(akta kontroli str. 1247-1499, 4803-4819, 4832-5100)

W STWiORB (D-M-U-00.00.00 *Wymagania ogólne*, pkt 1.5 *Ogólne wymagania dotyczące robót*), jak też w umowie (§ 15 *Gwarancja i rękojmia za wady na roboty budowlano-montażowe*), MZD sformułował warunki gwarancji i rękojmi za wady przedmiotu umowy.

Wykonawca zobowiązał się do odpowiedzialności z tytułu gwarancji i rękojmi przez okres 84 miesiące za cały zakres robót budowlano-montażowych objętych umową, w tym za użyte materiały. Bieg okresu gwarancji i rękojmi rozpoczął się od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego inwestycji.

(akta kontroli str. 1493, 4807)

MZD w dokumentacji przetargowej, tj. w projekcie umowy (stanowiącym załącznik do SIWZ), zawarł postanowienia zobowiązujące wykonawcę robót budowlano-montażowych do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawca wymagane zabezpieczenie (w wysokości 10% łącznego wynagrodzenia brutto) mógł wnieść w formie pieniężnej lub gwarancji/poreczenia.

³⁴ Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych.

³⁵ W przypadku wystąpienia takich okoliczności wykonawca zobowiązany został do opracowania i przedstawienia Inżynierowi kontraktu oraz MZD do akceptacji propozycji dotyczących uniknięcia lub zmniejszenia wpływu takiego zdarzenia lub okoliczności na realizację robót, jak też współpracy przy wykonywaniu poleceń Inżyniera kontraktu.

³⁶ [redacted] opracował Program Zapewnienia Jakości (dalej PZJ) w styczniu 2019 r.

Zgodnie z § 20 umowy nr MZD.022.331.TU.2018 zabezpieczenie w wysokości 13 624 136,44 zł zostało wniesione w formie gwarancji bankowej.
(akta kontroli str. 1481, 1497)

MZD umową zobowiązał Wykonawcę do zapłaty kar umownych z tytułu naprawienia szkód wynikłych z niewykonania lub nienależytego wykonania jej przedmiotu. Uregulowania te dotyczyły m.in.: 1/ opóźnień w wykonaniu przedmiotu umowy (0,05% łącznego wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki); 2/ opóźnień w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym (0,03%) oraz w okresie gwarancji i rękojmi (0,01%); 3/ przerw w pracy dłuższych niż 7 dni z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (0,05% za każdy rozpoczęty dzień przerwy); 4/ odstąpienia od umowy przez MZD z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy (10% łącznego wynagrodzenia).
(akta kontroli str. 1493-1494)

MZD w § 11 *Odbiory robót* umowy określił m.in. rodzaje odbiorów robót (zanikających oraz ulegających zakryciu, częściowych, końcowy i pogwarancyjny), jak też terminy ich realizacji. W przypadku robót zanikających i ulegających zakryciu ich odbiór (wpisem do dziennika budowy przez Inżyniera kontraktu lub inspektora nadzoru właściwego dla danej branży) miał następować w ciągu trzech dni roboczych, liczonych od następnego dnia po dacie zgłoszenia – wpisem do dziennika budowy.

(akta kontroli str. 1491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania MZD dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. *Rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód*.

OBSZAR

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

1. Stosownie do treści § 2 ust. 1 zawartej umowy MZD.022.331.TU.2018 strony ustaliły termin rozpoczęcia wykonania przedmiotu umowy na dzień jej podpisania, a w § 2 ust. 2 ustaliły termin jej zakończenia na 24 miesiące, licząc od daty podpisania umowy.

(akta kontroli str. 1484)

Realizacji przedmiotu ww. umowy nie została zakończona w pierwotnym terminie 29 października 2020 r., z powodu trzykrotnego przesunięcia tego terminu. I tak:

a/ aneksem nr 13 z 29 maja 2020 r. termin zakończenia przedmiotu umowy określono na 32 miesiące od daty podpisania umowy, tj. przesunięto termin na 29 czerwca 2021 r. (o osiem miesięcy);

b/ aneksem nr 18 z 16 listopada 2020 r. termin zakończenia przedmiotu umowy określono na 34 miesiące i jeden dzień od daty podpisania umowy, tj. przesunięto termin na 30 sierpnia 2021 r. (o dwa miesiące);

c/ aneksem nr 27 z 30 sierpnia 2021 r. termin zakończenia przedmiotu umowy określono na 38 miesięcy i dwa dni od daty podpisania umowy, tj. przesunięto termin na 31 grudnia 2021 r. (o cztery miesiące).

(akta kontroli str. 2019-2033, 2122-2137, 2249-2359)

W aneksie nr 13 z 29 maja 2020 r., na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp - na wniosek Wykonawcy z 13 lutego 2020 r.³⁷ - przedłużono termin wykonania całości przedmiotu umowy o osiem miesięcy. Wykonawca wnioskował o przedłużenie terminu realizacji umowy o 12 miesięcy, co argumentował koniecznością wykonania robót zamiennych i dodatkowych potwierdzonych protokołami konieczności i aneksami do umowy o numerach od 1 do 8, jak również *wpływem poszczególnych kolizji, robót zamiennych i dodatkowych na kolejność wykonywania robót i wzajemne wstrzymywanie dostępnych frontów robót (...), z przyczyn, za które Wykonawca nie ponosi odpowiedzialności*. We wniosku tym Wykonawca, jako główną przyczynę przedłużenia terminu realizacji umowy wskazał w szczególności aneks nr 5 i protokół konieczności nr 21 dotyczący robót zamiennych i zaniechanych związanych z budową obiektu T-1. Podkreślił w nim m.in., że: a/ kolizja uniemożliwiająca realizację przedmiotowego obiektu istniała od początku inwestycji, b/ Wykonawca wystąpił do MZD (Zamawiającego) oraz do PKP PLK S.A. pismem z 14 grudnia 2018 r. z koncepcją wykonania obiektu T-1 w zamiennej technologii, która umożliwiała realizację obiektu T-1 równolegle do postępu robót związanych z zaplanowaną inwestycją PKP PLK S.A.³⁸, c/ 21 grudnia 2018 r. zgłosił Zamawiającemu przeszkody w realizacji obiektu T-1 na spotkaniu w siedzibie Zamawiającego, z którego sporządzono notatkę służbową³⁹, d/ 14 stycznia 2019 r. uzyskał od PKP PLK S.A. akceptację koncepcji wykonania obiektu T-1 w zaproponowanej technologii wykopowej (tj. tzw. metodą mediolańską), e/ 4 lutego 2019 r. złożył Zamawiającemu pismo zawiadamiające o licznych kolizjach i niezgodnościach inwestycji realizowanej przez PKP PLK S.A. względem projektu Zamawiającego, f/ 21 marca 2019 r. otrzymał pismo od Zamawiającego z koncepcją zmiany wykonania obiektu T-1, g/ 14 maja 2019 r. została przekazana koncepcja celem opracowania projektu technologicznego na wykonanie obiektu T-1 (zmiana technologii na *pipe-roofing*), h/ 7 czerwca 2019 r. wykonawca złożył wycenę oraz projekt technologiczny, i/ 13 sierpnia 2019 r. Wykonawca wezwał Zamawiającego do udostępnienia frontu robót pod rygorem odstąpienia od umowy, j/ 12 września 2019 r. aneksem nr 5 do umowy objęto zmianę technologii wykonania obiektu T-1 oraz zaniechanie robót trakcyjnych.

W złożonym wniosku Wykonawca wskazał, że *zmiana technologii (zabezpieczenie torowiska) wynikała z robót [redacted], która prowadziła prace torowe i peronowe nie uwzględniając dokumentacji Miasta Opola (...). Z uwagi na zakres prac wykonanych przez [redacted] powstały nowe obiekty (perony), zmieniły się rzędne oraz parametry torowiska (...). Te zmiany wymusiły zmianę technologii wykonania zabezpieczenia robót związanych z przeciskiem z rusztu odciążającego na pipe-roofing. Wprowadzone zmiany całkowicie dezaktualizowały dotychczasową dokumentację projektową czyniąc ją niezdatną do zastosowania, co potwierdził projektant (...) w toku rady budowy. (...) Brak frontu robót w zakresie obiektu T-1, z przyczyn niezależnych od Wykonawcy blokował możliwość wykonania dalszych robót (...). Dodatkowo (...) dopiero po zatwierdzeniu aneksem (nr 5) robót związanych z wykonaniem szczelnego zabezpieczenia torowiska w postaci przecisku z rur stalowych, tzw. pipe-roofing, Wykonawca miał możliwość zakontraktowania Podwykonawcy dla robót specjalistycznych, nieujętych pierwotnie Umową.*

W ww. piśmie Wnioskodawca podkreślił, że wprowadzona do kontraktu technologia zamienna wydłużała realizację obiektu T-1 w zakresie wykonania zabezpieczenia torowiska względem założeń znanych i szacowanych na podstawie koncepcji

³⁷ Nr 78/02/20.

³⁸ Zadanie inwestycyjne pn.: Poprawa bezpieczeństwa i likwidacja zagrożeń eksploatacyjnych na linii kolejowej nr 277 Opole Groszowice-Wrocław Brochów wraz z łącznicami, którego wykonawcą był Intop Warszawa sp. z o.o.

³⁹ Pismo o sygnaturze TU.4210.1.21.2017.GCh.2018.415.

Zamawiającego oraz, że przysługuje mu bezwzględne prawo przedłużenia terminu realizacji inwestycji z uwagi za zakres robót objętych PK nr 21 o okres od daty przekazania terenu kolejowego Wykonawcy, tj. od 7.01.2019 r. do daty Aneksu nr 5 do Umowy, tj. 12.09.2019 r. oraz o czas niezbędny na zatwierdzenie podwykonawcy robót specjalistycznych i realizacji prac przygotowawczych-materiałowych o dodatkowe 30 dni, co daje łącznie 248+30=278 dni, czyli 9 miesięcy i 5 dni.

(akta kontroli str. 2019-2033)

MZD w odpowiedzi z 13 lutego 2020 r. na ww. pismo Wykonawcy wskazał: Zamawiający częściowo uznaje roszczenie Wykonawcy i przychyliła się do zmiany terminu realizacji z 24 miesięcy od daty podpisania Umowy na 32 miesiące od daty podpisania Umowy. Zamawiający ocenia, że w okresie tym nastąpiło rozwiązanie wszystkich kolizji opisanych we wszystkich Protokołach Konieczności objętych Aneksami nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 do Umowy.

(akta kontroli str. 2030-2031)

MZD dopiero 12 lutego 2019 r. wystosował do PKP PLK S.A. pismo⁴⁰, w którym oświadczył, że realizacja prac na rzecz PKP PLK S.A. przebiega w kolizji z wcześniej uzgodnioną przez PKP PLK S.A. dokumentacją pod nazwą „Rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód”, informował o kolizji inwestycji realizowanej przez PKP PLK S.A. z wcześniejszymi uzgodnieniami, a także wskazywał, że kolizja ta prowadzi do utrudnień w koordynacji robót oraz może generować nieuzasadnione koszty przebudowy wykonanej infrastruktury i powodować zagrożenie terminowej realizacji obu zadań. W kolejnym piśmie z 14 lutego 2019 r.⁴¹ MZD zwrócił się do PKP PLK S.A. o przekazanie kompletnej dokumentacji projektowej dla inwestycji realizowanej przez PKP PLK S.A.

Wykaz kolizji pomiędzy inwestycjami Miasta Opola i PKP PLK S.A. został przekazany PKP PLK S.A. pismem z 4 marca 2019 r. Wniosek o dostosowanie rozwiązań projektowych i wykonawczych do wcześniej uzgodnionej inwestycji Miasta Opola został przekazany przez MZD do PKP PLK S.A. pismem z 20 marca 2019 r.

Biegły w dziedzinie robót budowlanych, powołany na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przedstawił następującą opinię w sprawie kolizji robót prowadzonych przez MZD z robotami prowadzonymi przez PKP PLK S.A.: w przypadku realizacji tunelu T-1 kolizja robót MZD z robotami PKP PLK S.A. przebiegała w dwóch etapach: Etap I kolizji - przed wykonaniem przecisku tunelu, zgodnie z pierwotnym rozwiązaniem, należało wykonać zabezpieczenie torów PKP poprzez wykonanie stalowej konstrukcji odciążającej w podtorzu. W tym celu należało wykonać w podtorzu ruszt odciążający z dwuteowników I550 o długości L=34,00m, zgodnie z rzeczywistym spadkiem torów. Ponadto pod szynami toru nr 2 należało zastosować dodatkowo kształtowniki IPE 240. Pod szynami toru stacyjnego poboczniczy, znajdującego się 18 cm wyżej niż tor pierwszy, należało zastosować dodatkowo kształtowniki IPE 180. Po ułożeniu belek rusztu miały być one zasypane tłuczniem kolejowym – jak istniejące podtorze. Wyżej opisany element rusztu odciążającego znalazł się w kolizji z pracami wykonywanymi przez Wykonawcę PKP PLK S.A. - Intop Warszawa, który w tym poziomie prac realizował roboty związane z wykonaniem nowego peronu. Wykonanie rusztu odciążającego w przypadku równoległe prowadzonych prac PKP PLK S.A. było zatem niemożliwe. Nieaktualna tym samym stała się technologia wykonania przecisku zaprojektowana w rozwiązaniu pierwotnym. W związku z powstałą kolizją została zmieniona technologia zabezpieczenia torów: z rusztu odciążającego na metodę „pipe-

⁴⁰ Pismo nr TU.4210.1.8.2017.GCh.2019.68.

⁴¹ Pismo nr TU.4210.1.21.2017.KK.2019.72.

roofing". Etap II kolizji polegał na powstaniu kolizji elementów konstrukcyjnych peronu dworca kolejowego Opole Wschód (ścianka peronowa typu L wraz z płytą peronową) z elementami konstrukcyjnymi tunelu, wykonywanymi w technologii przecisku. Konstrukcja peronu wykonywana przez Wykonawcę PKP PLK S.A., o łącznej wysokości konstrukcyjnej wynoszącej 170 cm, wygenerowała kolizję wysokościową z płytą stropową tunelu realizowanego przez Wykonawcę MZD. W związku z powstałą kolizją zostały zmienione parametry geometryczne obiektu: zmniejszono wysokość konstrukcyjną ścian o 30 cm i zmniejszono grubość płyty dolnej o 20 cm. Powyższe działanie umożliwiło realizację przecisku z ominięciem kolizji wysokościowej z realizowanym równoległym peronem.

Biegły wskazał, że konieczność zmiany dokumentacji projektowej można było przewidzieć przed podpisaniem umowy z Wykonawcą oraz dodał: *wskazać jednak należy, iż MZD powziął informację o kolizji tuż przed podpisaniem Umowy i niewątpliwie został z winy PKP PLK S.A. postawiony w wyjątkowo trudnej sytuacji, w której należy podejmować decyzje, również w zakresie, czy w nowych warunkach inwestycja powinna być realizowana.*

(akta kontroli str. 4582, 3722, 5145-5196)

W informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust.1 lit. f ustawy o NIK, Dyrektor Regionu PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski poinformował, że 16 października 2018 r. – na wniosek PKP PLK S.A.⁴². – odbyło się spotkanie z udziałem MZD, z którego *nie sporządzono notatki. Ustalono, że kolejne spotkania będą się odbywały w przypadku potrzeb, zgłaszanych przez strony.* PKP PLK S.A. poinformowało również, że 4 marca 2019 r. MZD pisemnie przekazał wykaz kolizji, do których 8 marca 2019 r. odniósł się Intop Warszawa sp. z o.o., tj. wykonawca inwestycji realizowanej przez PKP PLK S.A. na tym samym terenie budowy; na podstawie dalszych rozmów oraz ustaleń zorganizowano 21 marca 2019 r. spotkanie, *na którym ustalono, że Intop Warszawa sp. z o.o. dostosuje układ sieci trakcyjnej, LPN, oświetlenie peronu oraz odwodnienie peronu celem uniknięcia kolizji przebudowywanej infrastruktury kolejowej z nowobudowanym obiektem T-1, powstającym pod infrastrukturą kolejową. Na przedmiotowym spotkaniu przedstawiciele MZD oraz Wykonawca zadeklarowali obniżenie konstrukcji obiektu T-1. (...) Efektem poczynionych ustaleń była możliwość równoległego i bezkolizyjnego prowadzenia prac budowlanych (...) w ramach obu inwestycji.*

Nieprawidłowości będące skutkiem kolizji robót prowadzonych przez MZD z robotami prowadzonymi przez PKP PLK S.A. opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str.3702, 4605-4631)

W aneksie nr 18 z 16 listopada 2020 r., na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp oraz na podstawie art. 15r ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴³, na wniosek Wykonawcy z 30 lipca 2020 r.⁴⁴ przedłużono termin wykonania całości przedmiotu umowy o 62 dni.

Wykonawca wnioskował o przedłużenie terminu realizacji umowy o 150 dni, w tym o 91 dni z powodu występowania COVID-19 oraz m.in. z powodu *braków formalnych uniemożliwiających budowę obiektu T-1 i M-2.*

MZD, w odpowiedzi z 17 października 2020 r. na ww. pismo Wykonawcy, uznał w części (62 dni) roszczenie Wykonawcy w związku z występowaniem COVID-19 oraz

⁴² Pismo z 3 października 2018 r.

⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; dalej: specustawa.

⁴⁴ Nr 171/07/20.

nie uznał roszczeń w pozostałym zakresie. Po zapoznaniu się z argumentacją Zamawiającego Wykonawca odstąpił od pozostałych roszczeń.

(akta kontroli str. 2122-2137)

W aneksie nr 27 z 30 sierpnia 2021 r., na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy Pzp przedłużono termin wykonania całości przedmiotu umowy o 123 dni.

Wykonawca wnioskował o przedłużenie terminu realizacji umowy o łącznie 233 dni⁴⁵, w tym m.in. 90 dni z powodu braku możliwości wykonania palisady muru oporowego M-2 w określonym harmonogramem terminie w związku z występowaniem wody gruntowej w poziomie drążonego tunelu, 62 dni z powodu wstrzymania prac związanych z kanalizacją deszczową z powodu przebudowy sieci wodociągowej z doprowadzeniem jej przebiegu do stanu zgodnego z istniejącą inwentaryzacją oraz 54 dni ze względu na wystąpienie niekorzystnych warunków atmosferycznych uniemożliwiających prowadzenie robót.

MZD, w odpowiedzi z 30 sierpnia 2021 r. na ww. pisma Wykonawcy, uznał w części (123 dni) roszczenie Wykonawcy, w tym w całości uznał roszczenie w związku z występowaniem wód gruntowych w poziomie drążonego tunelu; nie uznał roszczenia ze względu na wystąpienie niekorzystnych warunków atmosferycznych uniemożliwiających prowadzenie robót.

(akta kontroli str. 2249-2359)

Wykonawca odnotował zakończenie robót budowlanych w treści dzienników budowy: 10 grudnia 2021 r. (przejście pieszo-rowerowe W-1, wiadukt drogowy W-2, wiadukt drogowy W-5, przejście pieszo-rowerowe W-6), 16 grudnia 2021 r. (wiadukt drogowy T-2) oraz 17 grudnia 2021 r. (roboty drogowe, wiadukt kolejowy T-1, obiekt drogowy T-3, mur oporowy M-1, mur oporowy M-2, mur oporowy M-3).

Wykonawca zawiadomił pisemnie Zamawiającego o zakończeniu inwestycji pismem z 10 grudnia 2021 r., a 17 grudnia 2021 r. przedłożył wniosek o pozwolenie na użytkowanie wraz z niezbędnymi załącznikami. W wyniku przeprowadzonych kontroli, 31 grudnia 2021 r. Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego⁴⁶ wydał jedenaście decyzji – pozwoleń na użytkowanie, w tym w pięciu przypadkach decyzje te wydano przed zakończeniem wszystkich robót wykończeniowych, wskazując w ich treści termin realizacji niewykonanych prac.

W sprawie realizacji niewykonanych prac po 31 grudnia 2021 r. Dyrektor MZD wyjaśniła, że: *o niewykonaniu robót budowlanych nie można mówić, jeżeli Wykonawca wykonał roboty, lecz są one wadliwe (...) Wykonawca wykonał swoje zobowiązanie objęte Umową w terminie i zgłosił przedmiot Umowy do odbioru przed upływem terminu zakończenia wykonania całości przedmiotu Umowy (...), tym niemniej z wadami. W świetle stanowiska Inżyniera Kontraktu, OWINB i samego Zamawiającego, wady (...) należy zakwalifikować jako wady nieistotne. Nie doszło zatem do zwłoki w wykonaniu Inwestycji (...) brak jest podstaw do nałożenia na Wykonawcę kary umownej (...) Zakres robót poprawkowych/brakujących/ wykończeniowych realizowanych przez Wykonawcę w okresie po 31 grudnia 2021 r. (...) należy uznać za wady nieistotne w wykonaniu robót zgodnie z § 11 ust. 10 pkt 1 lit. b Umowy i należy wyznaczyć termin ich usunięcia.*

⁴⁵ Pisma Wykonawcy: 91/08/21 z 14 stycznia 2021 r., 112/05/21 z 17 maja 2021 r., 232/05/21 z 31 maja 2021 r., 152/06/21 z 16 czerwca 2021 r., 107/08/21 z 20 sierpnia 2021 r.

⁴⁶ Dalej: OWINB.

Dyrektor wskazała, też, że z powyższych informacji oraz analizy stanu faktycznego i prawnego dokonanego przez Zamawiającego przed rozpoczęciem czynności odbiorowych wynika, że przedmiot umowy MZD.022.331.TU.2018 z 29 października 2018 r. został zrealizowany w terminie określonym w umowie, tj. do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 3060-3312, 3548-3669, 3764-3765, 3769-3770, 4569-4570)

W treści decyzji OWINB nr 345/2021 uzależniono przystąpienie do użytkowania od wykonania w terminie do 5 stycznia 2022 r. urzędzeń służących bezpieczeństwu ruchu, tj. barier ochronnych drogowych w ciągu ul. Batalionów Chłopskich, ul. Bohaterów Monte Cassino oraz DW-435. Stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3643-3669)

Stosownie do postanowień § 11 ust. 8 umowy nr MZD.022.331.TU.2018 Zamawiający, po przekazaniu Inżynierowi kontraktu kompletu dokumentacji powykonawczej, powołał komisję odbiorową, wyznaczył termin rozpoczęcia odbioru i 5 stycznia 2022 r. powiadomił Wykonawcę i zainteresowane strony o przystąpieniu 12 stycznia 2022 r. do odbioru końcowego.

Na okoliczność dokonania odbioru prac objętych umową, strony 14 stycznia 2022 r. sporządziły protokół, w którego treści potwierdzono wykonanie robót budowlanych 31 grudnia 2021 r., a w Załączniku Nr 1 do ww. protokołu wyszczególniono wady przedmiotu umowy, ze wskazaniem terminów ich usunięcia.

(akta kontroli str. 1491, 3828-3848)

W sprawie przyczyny odbioru końcowego robót budowlano-montażowych 14 stycznia 2022 r., pomimo że wg treści zapisów w dziennikach budowy zakończenie robót na ostatnim obiekcie inżynierskim nastąpiło 17 grudnia 2021 r. Dyrektor MZD wyjaśniła, że: *22 grudnia 2021 r. wykonawca pisemnie zgłosił gotowość odbioru końcowego (...), 31 grudnia 2021 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów (10 szt.) i układu drogowego (1 szt.), z tym że dla części obiektów pozwolenie na użytkowanie wydano przed wykonaniem wszystkich robót i wyznaczono termin ich wykonania do 31 stycznia 2022 r., 31 grudnia 2021 r. wprowadzono docelową organizację ruchu i układ drogowy udostępniono dla ruchu pojazdów i pieszych (...). Termin rozpoczęcia odbioru końcowego został wyznaczony na 12 stycznia 2022 r., zatem termin 14 dni, o którym mowa w §11 ust. 2 pkt 3 Umowy, został w pełni dotrzymany (31 grudnia 2021 plus 14 dni)*. Wyjaśniła również, że komisja odbiorowa została powołana przez Dyrektora ustnie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w podpisanym przez strony protokole odbioru końcowego. W związku z powyższym Zamawiający dopełnił obowiązków wynikających z §11 ust. 8 umowy.

(akta kontroli str. 4569-4574)

Stan realizacji kontrolowanej inwestycji oraz utrzymanie obiektów budowlanych zweryfikowano w trakcie oględzin przeprowadzonych 19 maja 2022 r. Oględziny realizacji zadania inwestycyjnego pn.: *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód* potwierdziły, że osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe inwestycji, gdyż zrealizowano wszystkie objęte zadaniem inwestycyjnym obiekty inżynierskie (10⁴⁷) i przebudowano objęte zadaniem drogi i układy skrzyżowań. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie utrzymania stanu technicznego obiektów inżynierskich i przebudowanych odcinków dróg układu komunikacyjnego ulic: Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Cassino, Oleskiej,

⁴⁷ Mury oporowe: M-1, M-2, M-3; przejścia podziemne pieszo-rowerowe: W-1 i W-6; wiadukty drogowo: W-2, W-5, T-2, T-3; wiadukt kolejowy T-1.

Katowickiej, Janusza Kusocińskiego i Macieja Rataja. Objęte ww. zadaniem drogi utrzymane były w stanie czystości, a czytelność pionowych i poziomych znaków drogowych była prawidłowa.

(akta kontroli str. 3793-3827)

W trakcie ww. oględzin stwierdzono, że do 19 maja 2022 r. pomimo zrealizowania zadania w zakresie budowy przystanków komunikacyjnych w obrębie węzła przesiadkowego Opole Wschód, przystanki dla autobusów pozamiejskich nie były wykorzystywane, gdyż autobusy obsługujące ruch pozamiejski, regionalny i międzyregionalny nie zatrzymywały się na nowoutworzonych przystankach autobusowych. Oznaczało to, że pięć utworzonych przystanków autobusowych⁴⁸ nie było użytkowanych, a wybudowany węzeł przesiadkowy (zespół przystanków) wraz ze służą i jezdnią rozprowadzającą nie był wykorzystywany zgodnie z pierwotnymi założeniami.

W informacji udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 lit. f ustawy o NIK Zastępca Prezydenta Miasta Opola 27 maja 2022 r. poinformowała o następujących przyczynach skutkujących brakiem wykorzystania wybudowanej/przebudowanej infrastruktury dla zaplanowanych celów, w tym integracji komunikacji zbiorowej autobusowej obsługującej ruch miejski i pozamiejski: *przystanki komunikacyjne, o których mowa (...) wybudowane w ramach projektu są i będą wykorzystywane zgodnie z założeniem projektu. Dotychczas były wykorzystywane przez autobusy komunikacji miejskiej organizowanej przez Miasto Opole. Na chwilę obecną MZD wydał już dwie zgody na zatrzymywanie się na przedmiotowych przystankach dwóch przewoźników pozamiejskich. Zatem na przystankach tych będzie funkcjonowała zarówno komunikacja miejska, jak i pozamiejska. Warto przy tym zaznaczyć, że centrum przesiadkowe w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód zostało oddane do użytku 31 grudnia 2021 r. Funkcjonuje zaledwie kilka miesięcy. Nie bez znaczenia dla jego obłożenia jest wychodzenie komunikacji publicznej z kryzysu w jakim była ta branża, wywołanym pandemią wirusa Sars-CoV-2 (...). Następnie Zastępca Prezydenta Miasta Opola wskazała skutki wprowadzonego lockdownu oraz obaw o zakażenie, na zmiany zapotrzebowania społeczeństwa na korzystanie z komunikacji publicznej, w tym spadek o 30% przychodów miejskiej komunikacji z tytułu sprzedaży biletów w stosunku do 2019 r. Wyjaśniła: *dopiero w ostatnich miesiącach zauważamy poprawę zaistniałej sytuacji i zwiększone zainteresowanie komunikacją publiczną.**

W trakcie kolejnych oględzin, przeprowadzonych 19 sierpnia 2022 r., tj. po trzech miesiącach od poprzednich oględzin stwierdzono, że przystanek dla autobusów pozamiejskich przy ul. Bohaterów Monte Cassino od strony muru oporowego M-1 nie był wykorzystywany, gdyż autobusy obsługujące ruch pozamiejski, regionalny i międzyregionalny nie zatrzymywały się na ww. przystanku, a z czterech przystanków dla autobusów pozamiejskich, regionalnych i międzynarodowych zlokalizowanych od strony wjazdu w ul. Katowicką wykorzystywany był jeden przystanek, na którym raz na dobę zatrzymywał się autobus relacji Wrocław-Zator oraz Zator-Wrocław (destynacją był park rozrywki Energylandia), a na pozostałych przystankach ww. autobusy nie zatrzymywały się.

(akta kontroli str. 1235-1236, 3794, 3800- 3801, 3809, 4112-4114, 4695-4715)

Zgodnie ze SWI dla ww. zadania inwestycyjnego, celem inwestycji było wsparcie transportu zbiorowego w mieście m.in. poprzez wykorzystanie nowoutworzonego bus-pasa, w celu utworzenia nowego połączenia komunikacji miejskiej, które miało

⁴⁸ Cztery przystanki autobusowe zlokalizowane od strony wjazdu w ul. Katowicką oraz przystanek przy ul. Bohaterów Monte Cassino od strony muru oporowego M-1.

korzystać z uprzywilejowania kursując w obu kierunkach ulicą Nysy Łużyckiej i Batalionów Chłopskich. Przeprowadzone 19 maja 2022 r. oględziny realizacji zadania inwestycyjnego wykazały, że wybudowana infrastruktura nie była wykorzystywana w ww. zaplanowany sposób.

Zastępca Prezydenta Miasta Opola w sprawie zaawansowania działań zmierzających do osiągnięcia zaplanowanych w tym zakresie rezultatów 27 maja 2022 r. poinformowała, że buspasy w ciągu ulic Nysy Łużyckiej i Batalionów Chłopskich powstały nie tylko z myślą o autobusach komunikacji miejskiej, ale także komunikacji regionalnej, międzynarodowej, taksówkach oraz właścicielach samochodów zeroemisyjnych. Wskazała, że: *w momencie projektowania Centrum Przesiadkowego Opole Wschód zaprojektowano i zaplanowano uruchomienie miejskiej linii autobusowej nr 27, która miała łączyć Osiedla Armii Krajowej i Zaodrże z pominięciem centrum miasta, z wykorzystaniem wskazanych buspasów (...). W ciągu ostatnich dwóch lat popyt na korzystanie z komunikacji publicznej znacząco zmalał (...). Uczniowie szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych, jak również studenci oraz znaczna część osób pracujących wykonywała swoje obowiązki w formie zdalnej (...). W takiej sytuacji tworzenie nowych linii komunikacyjnych byłoby nieefektywne i przede wszystkim ekonomicznie nieuzasadnione oraz niegospodarne (...). Warto wskazać, że uzasadnieniem dla utworzenia nowej linii w tym obszarze z pewnością będą m.in. zlokalizowane nieopodal nowe generatory ruchu, których uruchomienie nastąpi w najbliższych miesiącach, tj. Centrum Usług Publicznych, Izba Administracji Skarbowej oraz osiedle mieszkaniowe.*

(akta kontroli str. 1058-1193, 1245-1246, 3814, 4112-4114)

Jak wskazano powyżej, dla rzetelnej oceny prawidłowości wykonania inwestycji w zakresie objętego szczegółowym badaniem obiektu inżynierskiego T-1 i M-2 w kontroli powołano biegłego. Biegły w dziedzinie robót budowlanych, w opinii końcowej potwierdził, że objęte oględzinami obiekty inżynierskie T-1 oraz M-2, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych zgodnie z zamiennymi projektami wykonawczymi, zostały wykonane zgodnie z projektem budowlanym. W ww. opinii wskazał: *wykazano zmiany podstawowych parametrów geometrycznych obiektu w stosunku do Projektu Budowlanego dla obiektu T-1, które mieszczą się w zakresie 2%, o których mowa w art. 36a ustawy Prawo budowlane. Zmiany, o których mowa powyżej, zostały określone jako zmiana nieistotna przez Projektanta i (...) za takie należy je uznać.*

(akta kontroli str. 4582, 5145-5196)

2. Zakres rzeczowy inwestycji objętej zawartą 29 października 2018 r. umową MZD.022.331.TU.2018 z Banimex, został zmieniony na podstawie 30 aneksów do ww. umowy. Aneksy te zawarto w okresie od 8 lipca 2019 r. (aneks nr 1) do 31 grudnia 2021 r. (aneks nr 30). W efekcie ww. zmian, wynagrodzenie ryczałtowe Wykonawcy - które wg wartości robót objętych zamówieniem podstawowym wynosiło 136 241,3 tys. zł brutto - wzrosło do kwoty 137 490,6 tys. zł brutto. Wynagrodzenie wykonawcy wzrosło w związku z:

- wprowadzeniem robót zamiennych zwiększających koszty o 4 667,5 tys. zł,
- wprowadzeniem robót zamiennych zmniejszających koszty o 3 882,8 tys. zł,
- wprowadzeniem robót dodatkowych zwiększających koszty o 892,6 tys. zł,
- zaniechaniem robót na kwotę 428 tys. zł.

W efekcie wzrostu o 784,7 tys. zł wartości robót zamiennych, wprowadzeniem dodatkowych robót na kwotę 892,6 tys. zł i zaniechaniem robót na kwotę 428 tys. zł wynagrodzenie Wykonawcy wzrosło o 1 249,3 tys. zł (0,9%).

Wartość bezwzględna dokonanych zmian zakresu rzeczowego inwestycji wyniosła 9 870,9 tys. zł⁴⁹, tj. 7,2% wartości wynagrodzenia Wykonawcy wg stanu na 29 października 2018 r. Łączna wartość robót nieobjętych zamówieniem podstawowym nie przekroczyła 15% wartości zamówienia, tj. progę, o którym mowa w art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp.

(akta kontroli str. 2391-2395)

Najistotniejsze zmiany zakresu rzeczowego inwestycji wystąpiły w związku z realizacją obiektów inżynierskich T-1 wiadukt kolejowy i M-2 mur oporowy.

W przypadku obiektu T-1, zmiana gabarytów obiektu waz ze zmianą technologii jego wykonania spowodowała, że na podstawie aneksu nr 5 z 12 września 2019 r. do ww. umowy MZD.022.331.TU.2018, wartość robót budowlanych dla tego elementu rozliczeniowego wzrosła o kwotę netto 2 661,1 tys. zł (3 273,2 tys. zł brutto), tj. o 47,8% w stosunku do wartości robót objętych zamówieniem podstawowym, a ostateczna łączna wartość robót zamiennych i zaniechanych (objęta łącznie czterema aneksami nr: 5, 9, 10 i 14) skutkowałą wzrostem wartości robót budowlanych z kwoty netto 5 565,7 tys. zł (6 845,8 tys. zł brutto) do kwoty netto 7 553,7 tys. zł (9 291,1 tys. zł brutto), tj. o 2 445,3 tys. zł brutto (35,7%).

W przypadku obiektu M-2, zmiana technologii wykonania palisady muru oporowego - z projektowanych pali formowanych świdrem na pale wykonane w stalowej rurze osłonowej - spowodowała, że wartość robót budowlanych dla tego elementu rozliczeniowego zmniejszyła się o netto 2 682,4 tys. zł (3 299,4 tys. zł brutto), co skutkowało spadkiem wartości robót budowlanych z kwoty netto 21 497,6 tys. zł (26 442 tys. zł brutto) do kwoty netto 18 816,2 tys. zł (23 143,9 tys. zł brutto), tj. o 12,5%.

(akta kontroli str. 2391-2395, 5197-5199)

Szczegółowym badaniem objęto realizację procesu inwestycyjnego w zakresie obiektów inżynierskich T-1 i M-2, których łączna całkowita wartość robót budowlanych wyniosła 32 435 tys. zł brutto, tj. 23,6% wartości robót budowlanych całego zadania inwestycyjnego objętego umową MZD.022.331.TU.2018 w kwocie 137 490,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 2391-2395, 5197-5199)

Badanie zmian zakresu rzeczowego wykonania obiektu T-1 wykazało, że nastąpiła zmiana technologii wykonania obiektu T-1 na technologię *pipe-roofing*. Technologia polegała na tym, że pod konstrukcją peronów Wykonawca wcisnął siłownikami rury stalowe, jedna koło drugiej, tworząc strop zabezpieczający, a po wykonaniu płyty startowej i sprefabrykowaniu segmentów pod rurami stalowymi wciskano tunel T-1. Następnie rury stalowe zostały wypełnione gruntobetonem i pozostały nad stropem żelbetowym tunelu T-1.

Badanie zmian zakresu rzeczowego wykonania obiektu M-1 wykazało, że mury M-2 miały być wykonane pierwotnie jako palisada z pali CFA d=1 200 mm, a w zmienionej technologii wykonano palisadę na pale w rurach osłonowych średnicy 610 mm. Przyczyną zmiany technologii była duża twardość skał marglowych.

Efektom zmiany technologii wykonania obu obiektów objętych badaniem była zmiana ich kosztów, przy czym wartość robót budowlanych dla obiektu T-2 wzrosła o kwotę netto 2 661,1 tys. zł, a dla obiektu M-2 zmniejszyła się o kwotę netto 2 682,4 tys. zł

(akta kontroli str. 1691-1702, 2096-2114, 4582)

3. Sprawowanie nadzoru nad realizacją inwestycji MZD zleciło podmiotowi zewnętrznemu.

⁴⁹ +4 667,5 tys. zł (roboty zamiennne) – 3 882,8 tys. zł (roboty zamiennne) + 892,6 tys. zł (roboty dodatkowe) – 428 tys. zł (roboty zaniechane) = 9 870,9 tys. zł - wartość bezwzględna.

W dniu 14 maja 2018 r. określono szacunkową wartość zamówienia, a 22 maja 2018 r. Dział Inwestycji Unijnych MZD złożył wniosek o przeprowadzenie procedury zamówienia publicznego na zadanie *Pełnienie nadzoru inwestorskiego dla zadania pn. „Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód” – usługa Inżyniera Kontraktu.*

W opisie przedmiotu zamówienia wskazano, że przedmiotem zamówienia jest usługa polegająca na pełnieniu nadzoru inwestorskiego nad robotami realizowanymi w ramach ww. projektu. Ogłoszenie przetargu nieograniczonego na ww. zadanie pełnienia nadzoru inwestorskiego zostało prawidłowo udokumentowane⁵⁰.

(akta kontroli str. 2396-2404, 2418-2475,)

Do upływu terminu składania ofert⁵¹, oferty złożyło ośmiu oferentów, z których czterech wykluczono. Wykluczeni oferenci nie skorzystali z instytucji przewidzianej w art. 24 ust. 8 ustawy Pzp.

Kryterium oceny ofert była cena, jakość oraz doświadczenie personelu. Wybór najkorzystniejszej oferty prawidłowo udokumentowano *Protokołem postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.*

W dniu 3 grudnia 2018 r. z podmiotem, który złożył najkorzystniejszą ofertę zawarta została umowa nr MZD.022.369.TU.2018 na kwotę 1 443,5 tys. zł brutto, której przedmiotem było pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją objętego kontrolą zadania inwestycyjnego Tryb wyboru ww. usługodawcy był zgodny z przepisami o zamówieniach publicznych.

(akta kontroli str. 2476-2547)

Do ww. umowy zawarto w okresie od 30 grudnia 2018 r. do 18 listopada 2021 r. sześć aneksów, które wprowadzały zmiany w zakresie m.in. oznaczenia adresu firmy, przewidywanego terminu zakończenia robót⁵², wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy⁵³.

Zmiany w treści umowy dokonano na podstawie art. 144 ust.1 pkt 1 Pzp w związku z treścią §10 ust.1 pkt 1 umowy MZD.022.369.TU.2018. Przyczyną wprowadzonych zmian było wydłużenie terminu realizacji robót budowlanych, a tym samym wydłużenie okresu trwania ww. umowy, wystąpienie robót zamiennych i dodatkowych, a także wpływ na wykonanie umowy okoliczności związanych z wystąpieniem Covid-19, tj. okoliczności niemożliwych do przewidzenia przez zawarciem umowy.

(akta kontroli str. 2548-2565)

Zabezpieczeniem należytego wykonania ww. umowy była *Ubezpieczeniowa gwarancja należytego wykonania kontraktu.* W związku z przedłużeniem realizacji umowy, do ww. ubezpieczeniowej gwarancji wprowadzano aneksy, zmieniające okres ważności gwarancji⁵⁴.

Dyrektor MZD w składanych na etapie realizacji inwestycji oświadczeniach wskazywał, że nie stwierdził, aby usługi objęte umową MZD.022.369.TU.2018 były realizowane niezgodnie z umową albo harmonogramem. Oświadczał również, że nie zaistniały podstawy, które mogłyby skutkować odpowiedzialnością z gwarancji należytego wykonania kontraktu.

⁵⁰ Ogłoszenie opublikowano 14 lipca 2018 r. (sobota) w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a 16 lipca 2018 r. na stronie internetowej Miasta Opola i tablicy ogłoszeń.

⁵¹ 30 sierpnia 2018 r.

⁵² Pierwotnie przewidywany termin zakończenia przedmiotu umowy wynosił do 28 miesięcy od daty podpisania umowy z wykonawcą robót budowlano-montażowych, a po zmianach 38 miesięcy i dwa dni od ww. daty.

⁵³ Pierwotna kwota wynagrodzenia wykonawcy wynosiła 1 173,6 tys. zł netto (1 443,5 tys. zł brutto), a po zmianach wynikających z zawartych aneksów 1 525,2 tys. zł (1 875,8 tys. zł).

⁵⁴ Gwarancja obowiązywała ostatecznie od 3 grudnia 2018 r. do 7 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 2544-2547, 2550, 2555, 2562)

W celu realizacji ww. umowy, jej wykonawca pełnił – poprzez właściwych inspektorów – funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego i Inżyniera kontraktu, których zadania były tożsame z zobowiązaniami zawartymi w ofercie.

W trakcie trwania budowy przedstawiciele Zespołu Nadzoru Inwestorskiego uczestniczyli w badaniach i kontrolach prowadzonych na budowie.

Nadzór nad jakością robót budowlanych i materiałów użytych do wykonania inwestycji oraz terminowością realizacji prac był dokumentowany wpisami w dziennikach budowy, protokołach odbioru częściowego, protokołach z rad budowy, korespondencji z Wykonawcą i Zamawiającym.

Sprawowanie nadzoru dokumentowano raportami miesięcznymi i końcowym. W dokumencie pn. *Raport końcowy zespołu inspektorów nadzoru inwestorskiego* wskazano m.in. strukturę nadzoru inwestorskiego, wykonawstwo, w tym postęp i osiągniętą jakość robót. Załącznikiem do ww. dokumentu były wykazy badań betonu zleconych przez Wykonawcę i przez nadzór inwestorski oraz raporty z badania wytrzymałości betonu na ściszenie zlecone w ramach nadzoru inwestorskiego. Odbiory robót budowlanych były dokumentowane w protokołach odbioru. Przypadki nieprawidłowości w zakresie nadzoru inwestorskiego opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2602-3058, 3313-3544)

W trakcie trwania inwestycji Zamawiający zapewnił nadzór autorski projektanta. Wywiązywanie się ze swoich obowiązków Projektant dokumentował pisemnie. W przypadku konieczności pobytu nadzoru autorskiego na terenie inwestycji, Zamawiający informował o takiej potrzebie pocztą elektroniczną. Pobyt nadzoru autorskiego projektanta był dokumentowany w *Karcie pobytu nadzoru autorskiego*, gdzie wskazywano m.in. datę pobytu, identyfikację zgłoszonego problemu oraz propozycję sposobu jego rozwiązania. Kartę pobytu nadzoru autorskiego potwierdzali pracownicy Zamawiającego⁵⁵.

(akta kontroli str. 2090, 4640)

Objęte badaniem zadanie inwestycyjne nie było przedmiotem kontroli wewnętrznych. Realizacja inwestycji była kontrolowana przez podmioty zewnętrzne, w tym m.in. przez Opolski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska⁵⁶ i OWINB. Przeprowadzone kontrole, ustalenia kontroli i zalecenia pokontrolne opisano szczegółowo w obszarze 5. *Rozliczanie środków publicznych na inwestycję*.

(akta kontroli str. 3354-3356, 3562-3565, 3567-3570, 3581-3585, 3592-3594, 3600-3603, 3609-3612, 3619-3624, 3630-3633, 3639-3642, 3656-3661, 3665-3669, 4256-4379, 4383-4386)

4. Zgodnie z treścią §4 ust. 1 pkt 24 i 25 umowy MZD.022.331.TU.2018 z 29 października 2018 r. Wykonawca dostarczał dokumenty, atesty, certyfikaty i aprobaty wymagane na wbudowane materiały, a wnioski w zakresie zatwierdzenia materiałów przed ich zastosowaniem przekazywał pełniącemu nadzór inwestorski Inżynierowi Kontraktu.

W celu zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych Zamawiający przewidział obowiązek informowania przez Wykonawcę Inżyniera Kontraktu, pełniącego nadzór inwestorski, o terminie odbioru robót ulegających zakryciu oraz terminie odbioru robót zanikających, a także przedkładania nadzorowi inwestorskiemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania robót.

⁵⁵ W szczególności Kierownik Działu Inwestycji Unijnych.

⁵⁶ Dalej: OWIOŚ.

Nadzór inwestorski korzystał z ww. uprawnień, a w celu potwierdzenia jakości użytych materiałów budowlanych korzystano z laboratorium nadzoru (który realizował badania na zlecenie inspektorów nadzoru inwestorskiego) i Wykonawcy, który w ramach własnego nadzoru, na zlecenie kierowników robót, kontrolował ich jakość zgodnie z STWIORB.

(akta kontroli str. 1484-1499)

5. Inwestor w trakcie realizacji lub po zakończeniu inwestycji korzystał z praw zabezpieczających jego interes, przewidzianych w umowie MZD.022.331.TU.2018 i przepisach prawa.

Stosownie do treści §15 ust. 1 ww. umowy gwarancja i rękojmia za wady na cały zakres robót budowlano-montażowych, w tym użyte materiały, została udzielona przez Wykonawcę na okres 84 miesiące od daty podpisania protokołu odbioru końcowego (tj. od 14 stycznia 2022 r.).

Załącznikiem do protokołu odbioru końcowego była lista usterek i wad, która zawierała m.in. usterki i wady zgłoszone przez OWINB (22 pozycje), stwierdzone w trakcie czynności odbioru, w tym w szczególności w zakresie zrealizowanych obiektów inżynierskich (24 pozycje), układu pieszo-drogowego (35 pozycji) i organizacji ruchu (33 pozycje).

Wady te były przez Wykonawcę usuwane, co potwierdzane było przez Zamawiającego protokołami odbioru robót budowlano – montażowych wykonywanych w ramach napraw gwarancyjnych⁵⁷.

Przypadek nieskutecznego wyegzekwowania napraw gwarancyjnych opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3828-3895)

Zamawiający podejmował działania w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w toku realizacji inwestycji.

Powyższe nieprawidłowości zostały stwierdzone przez Zamawiającego w zakresie zwłoki w regulowaniu przez Wykonawcę płatności wobec podwykonawców.

W związku z tym ustaleniem, 17 lutego 2021 r. Zamawiający obciążył Wykonawcę z tytułu kar umownych za zwłokę w regulowaniu płatności wobec podwykonawców łączną kwotą 452 tys. zł, co było zgodne z treścią § 16 ust.1 pkt 13 umowy nr MZD.022.331.TU.2018⁵⁸.

Kary umowne naliczono w związku ze zwłoką zapłaty wynagrodzenia należnego 14 podwykonawcom. Zwłoka w zapłacie wynosiła od jednego do 33 dni, a łącznie 252 dni. Należność z tytułu ww. kary umownej potrącono ze zobowiązań MZD wobec ww. podmiotu 14 maja 2021 r. wraz z naliczonymi odsetkami w kwocie 3,9 tys. zł

(akta kontroli str. 761-770)

Zamawiający stwierdził również przypadki⁵⁹ nieobecności koordynatora Zespołu Inżyniera Kontraktu podczas prowadzenia robót. Po zapoznaniu się z pisemnymi wyjaśnieniami Inżyniera Kontraktu nie uznał jego wyjaśnień i naliczył karę umowną w oparciu o treść § 9 ust.1 pkt 8 umowy nr MZD.022.331.TU.2018 z 3 grudnia 2018 r.

Notą księgową nr 15/2020 z 19 czerwca 2020 r. obciążono podmiot zewnętrzny sprawujący nadzór nad realizacją inwestycji kwotą 2 tys. zł. Należność z tytułu ww. kary

⁵⁷ M.in. protokoły odbioru z 21 i 31 stycznia, 16 lutego, 6 i 24 maja 2022 r.

⁵⁸ Stosownie do treści § 16 ust.1 pkt 13 umowy nr MZD.022.331.TU.2018 Wykonawca jest zobowiązany zapłacić Zamawiającemu karę umowną za nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom w wysokości 2 tys. zł brutto za każdy rozpoczęty dzień zwłoki od dnia upływu terminu zapłaty do dnia zapłaty, odrębnie w odniesieniu do każdego podwykonawcy.

⁵⁹ Dwa dni.

umownej potrącono ze zobowiązań MZD wobec ww. podmiotu 29 lipca 2020 r. wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 771-773)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W związku ze zmianą technologii wykonania obiektu T-1, w ramach której wykonano zabezpieczenie torowiska na czas robót przeciskowych metodą *pipe-roofing*, a nie jak pierwotnie zakładano technologią przecisku z zabezpieczeniem torów rusztem odciążającym, Zamawiający nie zapewnił rzetelnej weryfikacji przedstawionych przez Wykonawcę kosztorysów ww. robót zatwierdzonych przez Inżyniera Kontraktu.

W przekazanym przez Wykonawcę do akceptacji Zamawiającego kosztorysie szczegółowym z 24 kwietnia 2019 r. (który z kolei miał wpływ na kosztorys różnicowy, zlecony przez Zamawiającego 14 maja 2019 r.⁶⁰) przyjęto istotnie zawyżone koszty wykonania wykopów fundamentowych. Przyjęto bowiem cenę jednostkową 46,7 zł/m³ wykopu, gdy tymczasem średnie stawki wg Sekocenbud (które zastosowano w „Kosztorysie inwestorskim” z 10 kwietnia 2019 r.⁶¹) wynosiły dla wykopów *pod fundamenty* 8,25 zł/m³. W przypadku obiektu T-1 ww. wykopy obejmowały głównie wybieranie ziemi (urobku) w istniejącym nasypie kolejowym, podczas wykonywania przecisku. Ponieważ liczba wykopów dla rozwiązania zamiennego nie zmieniła się w stosunku do liczby określonych w rozwiązaniu pierwotnym, Wykonawca zawyżył z ww. powodu koszt wykonania wykopów o 938,6 tys. zł netto⁶².

Ponadto w kosztorysie różnicowym⁶³ dodano pozycję *wykonanie projektu technologicznego wraz z uzgodnieniami*⁶⁴ w kwocie ryczałtowej 220 tys. zł netto, pomimo że Wykonawca miał już uwzględniony w wynagrodzeniu umownym koszt wykonania projektu technologicznego dla metody z rozwiązania pierwotnego, którego w związku z kolizją nie wykonano, a więc również nie poniesiono kosztów z tego tytułu.

Tym samym - w ocenie NIK - wydatki poniesione przez Zamawiającego na realizację obiektu T-1 zostały zawyżone z ww. powodów o nie mniej niż 1 158,6 tys. zł netto⁶⁵, tj. 1 425,1 tys. zł brutto.

Kosztorys różnicowy zaakceptował 6 września 2019 r. bez uwag Inżynier Kontraktu.

(akta kontroli str. 1698 1700, 4756-4802)

Biegły powołany przez NIK w celu przeprowadzenia analizy robót zamiennych i zaniechanych dotyczących obiektu T-1 w sporządzonym sprawozdaniu stwierdził: *w kosztorysie szczegółowym przedstawionym przez Wykonawcę 24 kwietnia 2019 r. (...) niektóre kluczowe dla określenia kosztu wykonania obiektu T-1 pozycje zostały przez Wykonawcę mocno zawyżone w stosunku do średnich cen określonych w Normie Sekocenbud, przykładowo: a/ wykopy pod fundamenty – Wykonawca przyjmuje cenę jednostkową 46,70 zł/m³, podczas gdy w kosztorysie inwestorskim przyjęta została cena – 8,25 zł/ m³; b/ ścianka szczelna wyciągana – Wykonawca przyjmuje cenę 420,46 zł/m², podczas gdy w kosztorysie inwestorskim przyjęta została cena – 347,12 zł/ m²; c/ zbrojenie ustroju nośnego – Wykonawca przyjmuje cenę 5,01 zł/kg,*

⁶⁰ Zamawiający wniósł o sporządzenie kosztorysu różnicowego (pismo nr TU.4210.121.2017.GCh.2019.252), po tym, jak przekazał projekt zamienny do realizacji.

⁶¹ Kosztorys sporządzony przez projektanta (Sweco Consulting sp. z o.o.).

⁶² Różnica pomiędzy kwotami: a/ 1 139 984,36 zł (koszt wykopów fundamentowych w kosztorysie szczegółowym Wykonawcy z 24 kwietnia 2019 r.), a b/ 201 389,10 zł (koszt wykopów fundamentowych w kosztorysie inwestorskim z 10 kwietnia 2019 r., w którym zastosowano średnie stawki Sekocenbud). Różnica ta wynosiła 938 595,26 zł.

⁶³ Kosztorys przekazany przy piśmie z 6 września 2019 r. był podstawą do podpisania Protokołu konieczności nr 21 i aneksu nr 5 z 12 września 2019 r. do umowy MZD.022.331.TU.2018.

⁶⁴ W pozycji 27 d 1.1.1.9 kosztorysu.

⁶⁵ Suma kwot 938,6 tys. zł i 220 tys. zł.

podczas gdy w kosztorysie inwestorskim przyjęta została cena – 4,18 zł/kg; d/ przyjęta stawka roboczogodziny w kosztorysie szczegółowym Wykonawcy wynosi 21 zł, podczas gdy w kosztorysie inwestorskim przyjęta została stawka 14,11 zł. Zgodnie z zapisami w § 3 ust. 2 Umowy za istotne odstępstwo od cen rynkowych (przedstawionych w kosztorysie szczegółowym Wykonawcy) Zamawiający uznaje w szczególności sytuację, w której dana pozycja kosztorysu przekracza o więcej niż 30% poziom cen ustalonych przy zastosowaniu wskaźników cenotwórczych ustalonych wg średnich stawek lub stawek najczęściej występujących wyd. Sekocenbud. Zgodnie z powyższym ustaleniem jako istotne odstępstwo od cen rynkowych dla obiektu T-1 powinny być przez Zamawiającego uznane następujące pozycje: a/wykopy pod fundamenty - przyjęta cena jednostkowa znacznie przekracza poziom 30% średniej ceny rynkowej dla analizowanego okresu, b/ przyjęta stawka roboczogodziny, która przekracza poziom 30% średniej ceny rynkowej dla analizowanego okresu. Należy przy tym zaznaczyć, iż przyjęta stawka zbrojenia ustroju nośnego również znacząco odbiega od średniego poziomu rynkowego – 17%. Pozycje wykopy fundamentowe oraz zbrojenie ustroju nośnego mają istotny wpływ dla określenia kosztu wykonania obiektu T-1.

Podsumowując analizę kosztów zmiany technologii dla obiektu T-1 biegły stwierdził m.in.: wykonawca w kosztorysie szczegółowym zawyżył w sposób istotny koszt wykonania wykopów fundamentowych. Powyższe powoduje różnicę w koszcie wykonania obiektu T-1 w kwocie 938 595,26 zł (...) Wykonanie robót w postaci rusztu stalowego należy również do technologii specjalistycznych dostępnych dla wykonawców posiadających odpowiednie materiały, sprzęt oraz know-how w tej dziedzinie. W opinii biegłego różnica w kosztach wykonania obu tych technologii nie powinna być określona na tak wysokim poziomie. Koszt obu technologii według opinii biegłego powinien być zbliżony (...). Po stronie dodatkowego kosztu związanego ze zmianą technologii wykonania robót na pipe-roofing dodana została pozycja (...) „wykonanie projektu technologicznego wraz z uzgodnieniami” w kwocie ryczałtowej 220 tys. zł. W opinii biegłego koszt ten nie powinien być uwzględniony ze względu na fakt, iż Wykonawca w wynagrodzeniu umownym miał już uwzględniony koszt wykonania projektu technologicznego dla metody z rozwiązania pierwotnego. W związku z powyższym koszt nie jest zasadny jako dodatkowy. Biegły ocenił również, że po wprowadzeniu projektu zamiennego, w czerwcu 2019 r. MZD stanął w bardzo słabej pozycji negocjacyjnej z Wykonawcą [REDAKTOWANE] w zakresie ustalenia kosztu zmiany. (...) W wyniku tej zmiany MZD poniósł dodatkowe koszty w kwocie 3 273 167,44 zł brutto. MZD we wrześniu 2019 r., wyrażając zgodę na ostateczny koszt zmiany, nie miał już innej alternatywy dla realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 4747-4752)

Inżynier Kontraktu zeznał: analizowałem i sprawdziłem kosztorysy szczegółowe i wnosiłem uwagi do tych kosztorysów. Uważam, że różnica pomiędzy kwotami 8,25 zł/m³ a 46,7 zł/m³ jest uzasadniona, gdyż kwota 8,25 zł/m³ nie odpowiadała rzeczywistym warunkom gruntowym na terenie wykonania inwestycji. Na budowie wystąpiły skały twarde (margiel). Dlatego uważałem, że cena 46,70 zł została prawidłowo skalkulowana. Cena za robociznę została zawyżona o około 30%. Kontrakt był rozliczany ryczałtowo, więc wykonawca mógł wycenić sobie T-1 dowolnie w ramach ustalonej ceny ryczałtowej. Wykonawca 24 kwietnia 2019 r. przedstawił kosztorys szczegółowy, w którym użył cen jednostkowych zgodnie z umową, a że pozycja na wykopy wyniosła 46,70 m³ to znaczy, iż uwzględnił prace w marglu. Uważam, że wykonawca miał prawo do dodania w kosztorysie różnicowym pozycji „wykonanie projektu technologicznego wraz z uzgodnieniami” w kwocie ryczałtowej 220 tys. zł

netto, gdyż zmiana technologii wykonania z pierwotnej na „pipe-roofing” tego wymagała. Dlatego uważam, że ten projekt należało wykonać i za niego zapłacić.

(akta kontroli str. 4747-4752)

Dyrektor MZD wyjaśniła: koszty realizacji obiektu T-1 nie były zawyżone, a Zamawiający nie konfrontował cen z kosztorysu szczegółowego Wykonawcy z cenami kosztorysu inwestorskiego, ponieważ kosztorys inwestorski nie służy temu celowi. Nieprawdą jest (...), że wykopy obejmowały wybieranie ziemi (urobku) tylko w nasypie kolejowym, ponieważ obiekt T-1 zagłębiony jest o ponad 5,0 m w stosunku podstawy nasypu kolejowego, poniżej którego zalegają grunty rodzime – margle (...) Wybieranie urobku w istniejącym nasypie kolejowym stanowiło tylko ok. 30% całej objętości przedmiarowej wykopów pod fundamenty (...) ilość wykopów dla rozwiązania zamiennego nie zmieniła się w stosunku do ilości określonych w rozwiązaniu pierwotnym, zatem zważając na fakt, że wynagrodzenie wykonawcy jest ryczałtowe, kwota za wykonanie wykopów pozostała taka sama, a kwota za stal uległa zmniejszeniu i nie może być tu mowy o żadnym zawyżeniu kosztu wykonania. W kosztorysie robót zamiennych (...) została odjęta kwota 600 000 zł netto. W odniesieniu do rozwiązania pierwotnego w opracowaniach kosztorysowych (...) nie ma osobnej pozycji na wykonanie projektu technologicznego, więc nie można stwierdzić na jaką kwotę wycenił go Wykonawca. Zatem odjęta kwota 600 000 zł stanowiąca wartość robót technologicznych, musi zawierać w sobie również koszt wykonania dokumentacji technologicznej (...) Natomiast przy sporządzeniu kosztorysu zamiennego, celem przejrzystości, całkowity koszt robót technologicznych pokazano w rozbiu na poszczególne pozycje dotyczące technologii pipe-roofing, w tym koszt wykonania projektu technologicznego. Zgodnie z wprowadzonym do realizacji projektem zamiennym Wykonawca opracował projekt technologiczny dla metody pipe-roofing, który wycenił na kwotę 220 000 zł netto, co zostało zatwierdzone przez Inżyniera Kontraktu i zaakceptowane przez Zamawiającego.

(akta kontroli str. 4753-4755, 5203-5204)

Odnosząc się do kwestii wartości robót zaniechanych pn. „Roboty technologiczne występujące w pierwotnej dokumentacji” w ww. kwocie 600 tys. zł powołany przez NIK biegły wskazał, że wartość ta nie ma obiektywnego odniesienia i można domniemywać, że dotyczy m.in. robót technologicznych w postaci wykonania rusztu stalowego stanowiącego odciążenie czynnego toru (...) wartość 600 tys. zł może być znacznie zaniżona w stosunku do rzeczywistego kosztu, jaki byłby poniesiony w przypadku realizacji robót zgodnie z rozwiązaniem pierwotnym.

2. Zamawiający nie podjął rzetelnych działań zmierzających do wprowadzenia korekt w kosztorysie szczegółowym przedstawionym 24 kwietnia 2019 r. w zakresie odnoszącym się do ceny jednostkowej wykopów pod fundamenty obiektu T-1 oraz przyjętej stawki roboczogodziny.

Stosownie do treści § 3 ust. 2 umowy MZD.022.331.TU.2018 z 29 października 2018 r. Zamawiający zastrzegł sobie prawo żądania od Wykonawcy korekty kosztorysu (w terminie 10 dni roboczych od daty przedłożenia do akceptacji), na podstawie którego Wykonawca wyliczył cenę wskazaną w ofercie, sporządzonego metodą szczegółową, w zakresie m.in. cen poszczególnych pozycji, a w przypadku gdy wskazane w nich wartości pozycji wyszczególnionych elementów rozliczeniowych odbiegać będą w sposób istotny od cen rynkowych i jego ponownego przedłożenia Zamawiającemu i Inżynierowi kontraktu do akceptacji w dodatkowym terminie 5 dni roboczych. Za istotne odstępstwo od cen rynkowych Zamawiający uznaje w szczególności sytuację, w której dana pozycja kosztorysu przekracza o więcej niż 30% poziom ceny ustalony przy

zastosowaniu wskaźników cenotwórczych ustalonych wg średnich stawek najczęściej występujących wyd. SEKOCENBUD (...).

Zamawiający nie skorzystał z ww. prawa wynikającego z treści umowy, pomimo, że w ww. kosztorysie szczegółowym, jako odstępstwa od cen rynkowych powinny być przez Zamawiającego uznane - co najmniej - przyjęta cena jednostkowa wykopów pod fundamenty oraz przyjęta stawka roboczogodziny, co wskazano w wyżej przytoczonej opinii biegłego.

(akta kontroli str. 1484-1499, 4756-4802)

Inżynier Kontraktu zeznał: *analizowałem i sprawdziłem kosztorysy szczegółowe i wnosiłem uwagi do tych kosztorysów. Uważam, że różnica pomiędzy kwotami 8,25 zł/m³ a 46,7 zł/m³ wynika z tego, że kwota 8,25 zł/m³ nie odpowiadała rzeczywistym warunkom gruntowym na terenie wykonania inwestycji. Na budowie wystąpiły skały twarde – margiel (...).*

(akta kontroli str. 4747-4752)

Dyrektor MZD wyjaśniła: *Zamawiający i Inżynier Kontraktu w toku sprawdzania i akceptacji kosztorysu szczegółowego Wykonawcy wnosili liczne uwagi i żądali od Wykonawcy korekt kosztorysu (...), ale tylko w tych miejscach, gdzie on tego wymagał. Zamawiający natomiast nie konfrontował cen z kosztorysu szczegółowego Wykonawcy [z 24 kwietnia 2019 r.] z cenami z kosztorysu inwestorskiego [z 10 kwietnia 2019 r.], ponieważ kosztorys inwestorski nie służy temu celowi. (...) W odniesieniu do przywołanych cen jednostkowych informujemy, że Inżynier Kontraktu dokonał ponownej analizy ich poprawności (...) i tak ceny jednostkowe: a/ za wykopy (...) wg kosztorysu wykonawcy -46,70 zł/m³, a wg Sekocenbud za IV kwartał 2018 r. - 78,69 zł/m³, czyli nie przekracza 30%, b/ za stal zbrojeniową wg kosztorysu wykonawcy – 4,18 zł/m³, a wg Sekocenbud za IV kwartał 2018 r. 5,31 zł/m³, czyli nie przekracza 30%, c/ za robociznę wg kosztorysu wykonawcy – 21,00 zł/m³, a wg Sekocenbud za IV kwartał 2018 r. 17 zł/m³, czyli nie przekracza 30%. Jak powyżej wykazano przyjęte przez Wykonawcę stawki za robociznę, wykopy i zbrojenie obiektu T-1 były zgodne z zapisami Umowy i mogły być stosowane w kosztorysie robót zamiennych.*

(akta kontroli str. 4753-4755, 5201-5203)

3. Pomimo powzięcia przez MZD w październiku 2018 r. informacji o robotach budowlanych, które miały być prowadzone na tym samym terenie budowy i w tym samym czasie w ramach dwóch projektów⁶⁶, działania podejmowane przez Zamawiającego w celu skoordynowania realizacji prac budowlanych na placu budowy obejmującym stację Opole Wschodnie były podejmowane w sposób opieszwały i w efekcie były nieskuteczne. O powyższym świadczy brak przeprowadzenia w 2018 r. szczegółowych uzgodnień z PKP PLK S.A. w sprawie kolizji obu projektów i ich zakresu, a także brak pisemnego poinformowania Wykonawcy o istotnych zmianach w sposobie realizacji inwestycji, które to zmiany nie mogły być znane Wykonawcy w momencie sporządzenia oferty.

Powyższe wpłynęło na zaniechanie rozpoczęcia przez Wykonawcę robót budowlanych w zakresie obiektu T-1 zgodnie z obowiązującym harmonogramem.

Pierwotną przyczyną kolizji prac realizowanych przy obiekcie T-1 było zaniechanie ze strony PKP PLK S.A., polegające na braku ujęcia w opisie przedmiotu zamówienia

⁶⁶ Projekt Miasta Opole pn. *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód* oraz projekt PKP PLK S.A. pn. *Poprawa bezpieczeństwa i likwidacja zagrożeń eksploatacyjnych na linii kolejowej nr 277 Opole Groszowice-Wrocław Brochów wraz z łącznicami – przebudowa wiaduktu w km 6,420 wraz z rewitalizacją estakady i robotami towarzyszącymi na stacji Opole Wschodnie.*

dotyczącego realizacji własnej inwestycji⁶⁷ informacji, że prace powinny być prowadzone w sposób bezkolizyjny z wcześniej uzgodnionymi z PKP PLK S.A. pracami budowlanymi prowadzonymi w ramach inwestycji Miasta Opola, realizowanej przez MZD.

Pomimo iż 16 października 2018 r. - na wniosek PKP PLK S.A. - odbyło się spotkanie robocze z udziałem MZD i PKP ZLK Opole, w celu koordynacji inwestycji realizowanych w rejonie stacji Opole Wschodnie, to zaniechano udokumentowania ww. spotkania w formie pisemnej, a w informacji przekazanej przez PKP PLK S.A. wynikało, że na spotkaniu tym nie powzięto żadnych istotnych decyzji oraz, że *powyższe spotkanie miało charakter jedynie informacyjny, a jego głównym zadaniem było poznanie się stron.*

MZD nie przedstawił dokumentów, z których wynikałoby, że w październiku/listopadzie 2018 r. podejmowano działania w celu zlokalizowania i wskazania kolizji pomiędzy oboma projektami, które miały być realizowane przez dwóch różnych inwestorów i wykonawców robót na tym samym terenie budowy i prowadził działania w celu uzgodnienia z PKP PLK S.A takiego sposobu współpracy, aby minimalizować skutki ewentualnych kolizji i ich wpływ na koszty oraz termin realizacji inwestycji realizowanej przez MZD.

MZD nie przedstawił również dokumentów potwierdzających, że poinformował pisemnie Wykonawcę o istniejącej kolizji obu projektów przed lub po podpisaniu 29 października 2018 r. umowy z Wykonawcą. Również w protokole przekazania 7 listopada 2018 r. terenu budowy Wykonawcy, MZD przekazał teren budowy bez ujawnienia w tym protokole, że na terenie budowy są lub będą w niedalekiej przyszłości prowadzone roboty budowlane, jaki będzie ich zakres a także bez wskazania przeszkód w realizacji prac budowlanych. Okoliczności te miały miejsce, pomimo iż Dyrektor MZD wyjaśnił, że: *Zamawiający o planowanej przez PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski we Wrocławiu inwestycji został poinformowany w październiku 2018 r., czyli w momencie wyboru Wykonawcy robót budowlano-montażowych (...).*

W przekazaniu ww. terenu budowy nie uczestniczył Inżynier Kontraktu, gdyż umowę, której przedmiotem było pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją objętego kontrolą zadania inwestorskiego MZD zawarło dopiero 3 grudnia 2018 r, a jak zeznał Inżynier Kontakt, swoje obowiązki przyjął 7 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 3763, 4587-4604, 4608-4631)

Dyrektor MZD wyjaśniła, że na etapie prac projektowych Zamawiający uzgadniał dokumentację projektową z PKP ZLK Opole oraz wskazała uzgodnienia (15), uzyskane w okresie od września do grudnia 2017 r. i uzgodnienie z marca 2018 r. wpisane do rejestru uzgodnień PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomości we Wrocławiu. Ww. uzgodnieniami objęto obiekt inżynierski T-1⁶⁸. Składająca wyjaśnienia wskazała również na porozumienie z 15 grudnia 2017 r. pomiędzy PKP PLK S.A a Miastem Opole, zgodnie z którym PKP PLK S.A. deklarowało *współpracę mającą na celu sprawną i terminową realizację inwestycji oraz dostęp do placu budowy i przebudowy infrastruktury kolejowej, w zakresie uzgodnionym w projekcie technicznym.* Składająca wyjaśnienia wskazała ponadto: *inwestycja PKP realizowana była w formule zaprojektuj i buduj co wpływało na skuteczną i bieżącą koordynację prac oraz zlokalizowanie i wskazanie ewentualnych kolizji w projektach.*

W sprawie protokołu przekazania terenu budowy Dyrektor MZD wyjaśniła, że w protokole tym nie zamieszczono informacji o występowaniu przeszkód w związku

⁶⁷ Ww. zadanie inwestycyjne pn.: *Poprawa bezpieczeństwa i likwidacja zagrożeń eksploatacyjnych na linii kolejowej nr 277 Opole Groszowice-Wrocław Brochów wraz z łącznicami – przebudowa wiaduktu w km 6,420 wraz z rewitalizacją estakady i robotami towarzyszącymi na stacji Opole Wschodnie.*

⁶⁸ Uzgodnienie z 28 grudnia 2017 r.

z inwestycją PKP PLK S.A., ponieważ w tym czasie zamawiający o żadnych przeszkodach czy mogących wystąpić kolizjach nie wiedział. Inwestycja PKP realizowana była w formule „zaprojektuj i buduj” i na tym etapie Zamawiający nie otrzymał od PKP jakiegokolwiek dokumentacji projektowej, bez której nie można było stwierdzić występowania przeszkód czy kolizji zagrażających realizacji inwestycji. Zamawiający nie odnalazł w dokumentacji inwestycji bezpośredniego pisma informującego Wykonawcę o robotach budowlanych planowanych przez PKP PLK S.A., które miały być prowadzone na tym samym terenie budowy, ale z treści pisma Wykonawcy Ld. 87/12/18 z dnia 12 grudnia 2018 r. wynika, że w związku z posiadaną przez niego wiedzą (...) opracował koncepcję wykonania obiektów T-1 i W-2 w technologii równoważnej. Ponadto Wykonawca za pismem Ld. 98/12/18 z dnia 14 grudnia 2018 r. zwrócił się bezpośrednio do PKP PLK S.A. (...). Powyższe świadczy o tym, że Wykonawca o inwestycji planowanej przez PKP wiedział przynajmniej od początku grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 3674, 3763, 4753-4755, 5206-5207)

NIK zauważa, że pomimo iż pierwotną przyczyną kolizji robót budowlanych było zaniechanie ze strony PKP PLK S.A. - polegające na braku zaprojektowania robót przez ww. inwestora w ten sposób, aby mogły one być prowadzone w sposób bezkolizyjny z inwestycją MZD - to nie można się zgodzić z treścią ww. wyjaśnień podkreślających skuteczną i bieżącą koordynację prac. Wskazać bowiem należy, że zaniechania działań lub nieskuteczność działań podejmowanych w celu uniknięcia kolizji z pracami PKP PLK S.A. w kluczowym okresie października - grudnia 2018 r. przyczyniło się do konieczności zmiany technologii realizacji obiektu T-1. Zmiana ta skutkowałą wzrostem kosztów realizacji tego obiektu o 3 273,2 tys. zł brutto (2 661,1 tys. zł netto)⁶⁹ i koniecznością przesunięcia terminu zakończenia inwestycji o nie mniej niż 10 miesięcy.

Biegły powołany przez NIK w sporządzonym sprawozdaniu stwierdził: *uznać należy, iż powstała sytuacja kolizji obu inwestycji (...) nie jest sytuacją standardową (...). W opinii biegłego, w tej konkretnej sytuacji mogło zabraknąć doświadczonego doradcy, którym w podobnej sytuacji mógłby być Inżynier. Odnosząc się do treści wyjaśnień Dyrektora MZD, w której wskazano, że inwestycja PKP PLK S.A. realizowana była w formule zaprojektuj i buduj, co miało wpływać na skuteczność i bieżącą koordynację prac oraz zlokalizowanie i wskazanie ewentualnych kolizji w projektach, biegły ocenił: powyższe stwierdzenie byłoby słuszne jedynie w sytuacji, w której PKP PLK S.A. i MZD w październiku 2018 r. dokonałyby uzgodnień polegających na rzeczywistym skoordynowaniu projektów oraz wskazaniu ewentualnych kolizji. Sprawdzenia tego powinien dokonać Intop Warszawa - na polecenie PKP PLK S.A., który projektował prace dla inwestycji (...). Do takiego działania MZD powinno było próbować zobowiązać PKP PLK S.A. ze względu na ewidentny fakt, że do kolizji doszło z winy PKP PLK S.A. W przypadku braku możliwości skutecznego wyegzekwowania od PKP PLK S.A. działania, o którym mowa powyżej, MZD powinno zlecić sprawdzenie obu projektów, pod kątem ewentualnych kolizji, projektantowi w ramach sprawowanego Nadzoru Autorskiego. Takie działanie powinno być przedmiotem uzgodnień (...) na zorganizowanym spotkaniu roboczym. W październiku 2018 r., pomimo powzięcia przez MZD informacji o potencjalnych kolizjach, nie zostały podjęte żadne działania idące w kierunku sprawdzenia i skoordynowania obu projektów. Było zaniechanie po stronie MZD (...)*

W podobnej sytuacji doświadczony Zamawiający, jakim powinien być MZD, winien poinformować Wykonawcę o istotnych zmianach w sposobie realizacji inwestycji (...)

⁶⁹ Protokół konieczności nr 21 pkt 2 ad.1.

przed podpisaniem Umowy. Informacja o istotnych zmianach w sposobie realizacji umowy powinna być zapisana (...).

(akta kontroli str. 5145-5196)

Inżynier Kontraktu zeznał: *przed ani bezpośrednio po przyjęciu obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego nie byłem informowany o działaniach podejmowanych przez MZD od października 2018 r. w celu zlokalizowania i wskazania kolizji pomiędzy oboma projektami, które miały być realizowane przez dwóch różnych inwestorów i wykonawców na tym samym terenie budowy. Byłem informowany przez Inwestora, że prowadzone są działania mające na celu uzgodnienie zasad współpracy z PKP PLK S.A. Nie byłem informowany o kierunkach tych uzgodnień. W sprawie działań podejmowanych w tym zakresie po przyjęciu przez niego obowiązków Inżyniera Kontraktu zeznał: działania takie były prowadzone przez inwestora (...) polegały głównie na spotkaniach z przedstawicielami PKP PLK S.A. i wykonawcą robót kolejowych – firmą Intop S.A. Działania te miały na celu uzgodnienie wejścia wykonawcy (██████████) na teren robót firmy (██████████) A. W sprawie tego, dlaczego te działania były opieszale i nieskuteczne wskazał: nie mam wiedzy w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 4747-4752)

4. Zamawiający nie podjął niezwłocznie rzetelnych działań zmierzających do weryfikacji przedłożonej przez Wykonawcę propozycji wykonania obiektu T-1 i W-2 w innej technologii.

W dniu 12 grudnia 2018 r. Wykonawca umowy nr MZD.022.331.TU.2018 z 29 października 2018 r. zwrócił się pisemnie do Zamawiającego⁷⁰ o akceptację wykonania obiektu T-1 i W-2 w technologii równoważnej do projektowanej i zaproponował realizację robót z wykorzystaniem tzw. metody mediolańskiej, tj. wykonania tunelu w istniejącym nasypie kolejowym, w miejsce projektowanej metody przecisku z wykorzystaniem odciążenia torów kolejowych w postaci rusztu stalowego. Wykonawca zadeklarował, że zmiana ta zapewni osiągnięcie trwałości i odpowiedniej jakości obiektu, nie mniejszej niż zaprojektowana w projekcie pierwotnym. Wykonawca zadeklarował także, że zmiana ta pozwoli na skrócenie czasu wykonania obiektu i nie spowoduje zwiększenia kosztów realizacji zadania.

Na spotkaniu, które odbyło się 21 grudnia 2018 r.⁷¹ Wykonawca ponownie przedstawił Zamawiającemu argumenty przemawiające za uznaniem proponowanej technologii zamienną za korzystniejszą dla Zamawiającego i wskazał m.in., że zmiana technologii pozwoli na: a/ skoordynowanie prac z inwestycją prowadzoną przez PKP PLK S.A., b/ skrócenie czasu wykonania obiektu, c/ zmniejszenie ryzyka związanego z wykonaniem przecisku w nasypie kolejowym (zaproponowana technologia eliminuje ryzyko, że w dolnych warstwach nasypu mogą występować skały o twardości uniemożliwiającej prowadzenie prac metodą przecisku). Wykonawca powtórnie wskazał, że zaproponowana technologia zamienna nie spowoduje zwiększenia kosztów wykonania obiektu.

W/w. koncepcja wykonania obiektów w technologii zamienną, równoważną do pierwotnie zaprojektowanej, uzyskała pozytywną opinię PKP PLK S.A.⁷² i w oparciu o wstępną opinię Nadzoru Autorskiego⁷³ została zaakceptowana do dalszych prac. Zamawiający nie zaakceptował zastosowania równoważnej technologii dla obiektu W-2⁷⁴, co rzutowało na realizację obiektu T-1 i spowodowało, że koncepcja Wykonawcy realizacji robót tzw. metodą mediolańską nie została wdrożona.

⁷⁰ Pismo nr Ld.87/12/18 z 12 grudnia 2018 r.

⁷¹ Notatka służbowa z ww. spotkania została sporządzona 28 grudnia 2018 r.

⁷² Pismo nr IZIWb-505/609/2018/2019 z 14 stycznia 2019 r.

⁷³ Karta pobytu nadzoru autorskiego z 3 stycznia 2019 r. na zlecenie Zamawiającego z 28 grudnia 2018 r. – nr pisma: TU.4210.1.20.2017.GCh.2018.412.

Powyższe okoliczności odnotowane zostały przez Wykonawcę w Dzienniku Budowy, gdzie Kierownik Budowy dokonał wpisu o treści: a/ 2 stycznia 2019 r.: (...) złożono do akceptacji równoważy projekt technologii wykonania obiektu T-1 i powiązanego z nim obiektu W-2 celem akceptacji. Projekt technologii wykonania uzyskał wstępną zgodę PKP PLK S.A. i projektanta b/ 14 stycznia 2019 r.: Inwestor nie wyraził zgody na zastosowanie równoważnej technologii dla obiektu W-2, co rzutuje na technologię wykonania obiektu T-1; c/ 18 stycznia 2019 r.: z uwagi na decyzję Zamawiającego (odmowa zastosowania równoważnej technologii wykonania obiektu W-2) rozpoczęto przygotowania do realizacji przepustu T-1 w technologii (...) tzw. metodą przepychu; d/ 22 stycznia 2019 r.: otrzymałem informacje, iż na terenie prac objętych Decyzją ZRiD in.j. 7820.22.2017.AM z 31 lipca 2017 r. inwestor PKP PLK S.A. rozpoczął swoją realizację kolidującą i przenikającą się z realizowanym zakresem zleconych nam prac. Zwróciłem się do Zamawiającego o skoordynowanie obu Projektów i Inwestycji oraz przekazanie ostatecznego zakresu naszych prac.

Brak akceptacji w okresie od 12 grudnia 2018 r. do 18 stycznia 2019 r. rozwiązania zamiennego zaproponowanego przez Wykonawcę w efekcie spowodował, że wartość robót budowlanych dla tego elementu rozliczeniowego wzrosła o blisko 36% w stosunku do wartości pierwotnej i zwiększyła wynagrodzenie Wykonawcy o kwotę 2 661,1 tys. zł netto, tj. 3 273,2 tys. zł brutto¹, a czas trwania robót budowlanych został wydłużony o nie mniej niż 10 miesięcy. Tym samym, zdaniem NIK było to działanie nierzetelne i w efekcie niegospodarne.

(akta kontroli str. 3239-3241, 4636, 4639, 5110-5136)

Inżynier Kontraktu zeznał: *obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego przyjąłem 7 stycznia 2019 r. Zapoznałem się z dokumentacją projektową inwestycji, w tym obiektów mostowych. Nie przypominam sobie, żebym został poinformowany pisemnie, że obiekt T-1 nie może być realizowany w sposób bezkolizyjny z inwestycją realizowaną na tym samym terenie budowy i w tym samym czasie przez PKP PLK S.A. Prawdopodobnie informację w tym zakresie otrzymałem od wykonawcy inwestycji. Przed ani bezpośrednio po przyjęciu obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego nie byłem informowany o działaniach podejmowanych przez MZD od października 2018 w celu zlokalizowania i wskazania kolizji pomiędzy oboma projektami, które miały być realizowane przez dwóch różnych inwestorów i wykonawców na tym samym terenie budowy. W sprawie wyrażenia opinii dotyczącej propozycji Wykonawcy z 12 grudnia 2018 r. wykonania obiektu T-1 tzw. metodą mediolańską zeznał: nie pamiętam, abym po podjęciu obowiązków inspektora nadzoru szczegółowo zajmował się tym tematem. Inwestor nie zwracał się do mnie o wyrażenie szczegółowej opinii w sprawie rozwiązania zaproponowanego przez [REDAKTOWANE] 12 grudnia 2018 r. Nie miałem wiedzy, że ta propozycja [REDAKTOWANE] z 12 grudnia 2018 r. (metoda mediolańska) uzyskała akceptację PKP PLK S.A. i projektanta. Nie uczestniczyłem w przekazaniu terenu budowy. Nie byłem informowany o przeszkodach mogących utrudniać wykonanie przedmiotu umowy – inwestycji.*

NIK zwraca uwagę, że zeznania złożone przez Inżyniera Kontraktu w części są sprzeczne z ustaleniami kontroli, gdyż w piśmie z 14 grudnia 2018 r., skierowanym przez Inżyniera Kontraktu do Wykonawcy, uzależnia on rozpatrzenie wniosku Wykonawcy z 12 grudnia 2018 r.⁷⁵ dotyczącego zmiany technologii wykonania obiektu T-1 od przedstawienia kosztorysu szczegółowego i harmonogramu oraz informuje o braku rozpatrzenia tego wniosku do czasu przedstawienia ww. dokumentów.

(akta kontroli str. 4635, 4747-4752)

⁷⁴ Pismo nr TU.4210.1.21.2017.GCh.2019.14 z 10 stycznia 2019 r.

⁷⁵ Nr pisma 87/12/18 z 12 grudnia 2018 r.

W sprawie wskazania przesłanek powodujących, że ww. projekt zamienny Wykonawcy nie został wdrożony do realizacji Dyrektor MZD wyjaśniła: 4 lutego 2019 r. Wykonawca za pismem 25/02/19 poinformował, że obiekty T-1 i W-2 wykonywane będą zgodnie z Projektem Wykonawczym (...). Powyższe pismo Wykonawcy kończy temat przedstawionej za pismem 87/12/18 [z 12 grudnia 2018 r.] koncepcji zmiany technologii wykonania obiektów T-1 (...). Wykonawca w toku sprawy nie wykazał, że zaproponowane przez niego rozwiązanie zamienne nie będzie mieć wpływu na zwiększenie kosztów inwestycji i termin realizacji, ponieważ nie przedstawił kosztorysu robót zamiennych ani harmonogramu robót.

Z powodu ww. braków formalno-prawnych zaproponowana przez Wykonawcę koncepcja zmiany technologii wykonania obiektów T-1 i W-2 nie mogła być uznana przez Zamawiającego za rozwiązanie zamienne (...), sprawa została zakończona.

(akta kontroli str. 4584-4585, 4632-4633)

NIK zwraca uwagę, że 4 lutego 2019 r. Zamawiający wiedział, że PKP PLK S.A. przekazało teren budowy Wykonawcy realizowanych przez siebie robót budowlanych oraz, że w związku z istniejącą kolizją z ww. robotami nie jest możliwym wykonanie obiektu T-1 zgodnie z Projektem Wykonawczym. Wcześniej natomiast, to w interesie Zamawiającego było wypracowanie skutecznych rozwiązań (w tym formalno-prawnych) celem wdrożenia rozwiązania zamiennego proponowanego przez Wykonawcę, gdyż zaproponowana przez Wykonawcę technologia zamienna wykonania obiektu T-1 – w okresie, w którym została zaproponowana – była optymalnym rozwiązaniem dla uniknięcia kolizji z robotami realizowanymi przez PKP PLK S.A., a tym samym była optymalnym rozwiązaniem dla uniknięcia ich skutków, w tym finansowych. Powyższe stanowisko NIK potwierdzone zostało opinią powołanego przez NIK biegłego, w której wskazano: *w opinii biegłego istniała alternatywna zmiana technologii wykonania obiektu T-1, która umożliwiała jego wykonanie bez pogorszenia parametrów technicznych i użytkowania, bez zwiększenia kosztów realizacji zadania oraz zgodnie z harmonogramem. Propozycja rozwiązania zamiennego złożona przez Wykonawcę, która była aktualna na przełomie grudnia 2018 r. i stycznia 2019 r. spełniała powyższe warunki (...) możliwością uniknięcia kolizji z robotami PKP PLK S.A. i ich dalszymi konsekwencjami była inicjatywa [redacted], w początkowej fazie realizacji Kontraktu, związana z propozycją wprowadzania zmiany zaproponowanej pismem [redacted] z 12 grudnia 2018 r. Wykonawca w swojej propozycji podnosił, iż mając na względzie dobro Zamawiającego oraz zaistnienie nowych okoliczności niemożliwych do uwzględnienia na etapie projektowania i prowadzonego postępowania przetargowego, jest w stanie opracować koncepcję realizacji robót niepowodującej wzrostu kosztów i umożliwiającej zrealizowanie robót zgodnie z Harmonogramem. (...) Zaznaczyć należy, iż Wykonawca [redacted] już wówczas posiadał wiedzę o przyszłej kolizji z robotami PKP PLK S.A. W żadnej dostępnej korespondencji, notatkach służbowych nie znajdujemy informacji wskazującej, iż o powyższej kolizji z robotami PKP PLK S.A. Wykonawca został poinformowany przez MZD. (...) Wykonawca Banimex w dniu 14.12.2018 r. wystosował pismo, w którym zwrócił się z prośbą do PKP PLK S.A. o akceptację zamienną koncepcji wykonania obiektów T-1 oraz W-2. Wykonawca zaznaczył wprost, iż złożona propozycja rozwiązania zamiennego związana jest z równoległą realizacją zadania pod nazwą: „Poprawa bezpieczeństwa i likwidacja zagrożeń eksploatacyjnych na linii 277 Opole Groszowice – Wrocław Brochów wraz z łącznicami – przebudowa wiaduktu w km 6,420 wraz z rewitalizacją estakady i robotami towarzyszącymi na stacji Opole Wschodnie”. Wykonawca poinformował również, iż wprowadzenie rozwiązania zamiennego umożliwi skoordynowanie robót z pracami PKP PLK S.A. Podsumowując wyżej opisaną sprawę związaną z propozycją Wykonawcy [redacted] przeprowadzenia Zmiany, stwierdzić należy iż: 1/ Wykonawca*

posiadał wiedzę o kolizji z robotami PKP PLK S.A., pomimo braku ze strony MZD formalnego powiadomienia Wykonawcy w tej sprawie, 2/ Wykonawca przedłożył Zamawiającemu propozycję zmiany, która umożliwiła bezkolizyjne prowadzenie robót, 3/ Wykonawca oświadczył, iż jest w stanie zrealizować roboty zamiennie zgodnie z Harmonogramem oraz bez zwiększenia kosztów inwestycji, 4/ propozycja Wykonawcy była niewątpliwie szansą dla Zamawiającego uniknięcia kolizji z pracami PKP PLK S.A. oraz związanymi z tą kolizją konsekwencjami mającymi wpływ na koszt i czas realizacji, 5/ zamawiający MZD i wspierający go Inżynier powinni położyć szczególny nacisk na prowadzenie uzgodnień z Wykonawcą w ten sposób, aby doprowadzić do wdrożenia rozwiązania zamiennego na deklarowanych przez Wykonawcę wcześniej warunkach, tzn. realizacji robót zgodnie z Harmonogramem oraz bez zwiększenia kosztów realizacji zadania. (...). Jeszcze raz podkreślić należy (...), iż w interesie Zamawiającego było wypracowanie rozwiązania umożliwiającego wdrożenie rozwiązania zamiennego proponowanego przez Wykonawcę. Zaproponowana przez Wykonawcę technologia zamienna wykonania obiektu T-1 była optymalna dla uniknięcia kolizji z robotami PKP PLK SA w okresie, w którym była proponowana, czyli na przełomie grudnia 2018 r. i stycznia 2019 r. (...) Biegły podkreślił również, że powyższa deklaracja Wykonawcy powinna być podtrzymana przez Zamawiającego. Wykonawca powinien być również odpowiedzialny za sporządzenie i uzgodnienie z Nadzorem Autorskim projektu zamiennego. Ryzykiem Wykonawcy, a nie Zamawiającego, powinna być koordynacja projektu z Wykonawcą PKP PLK S.A., z rozwiązywaniem powstałych kolizji włącznie. Powyższe uzgodnienia i zobowiązania powinny mieć odzwierciedlenie w podpisanym Aneksie do Umowy. (...) Zgodnie z opinią wykazaną w zakresie analizy kosztów, zmiana sposobu wykonania obiektu T-1 (pipe-roofing) nie uzasadniała zwiększenia kosztów o wartość 3 273 167,44 zł. Zmiana polegała głównie na wprowadzeniu zamienną technologii zabezpieczenia toru czynnego: z rusztu stalowego z poziomu nawierzchni torowej na metodę „pipe-roofing” (...) obie technologie należą do wysoce specjalistycznych metod dostępnych nielicznym wykonawcom. W opinii biegłego koszty obu technologii powinny być określone na zbliżonym poziomie.

(akta kontroli str. 5145-5196)

5. MZD nie zapewnił prawidłowej realizacji obowiązku dotyczącego montażu barier ochronnych drogowych przed przystąpieniem do użytkowania objętej kontrolą inwestycji.

W protokole kontroli przeprowadzonej przez OWINB⁷⁶ 30 grudnia 2021 r. na podstawie art. 59a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷⁷, stwierdzono brak montażu barier ochronnych drogowych w ciągu ulicy Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Cassino i DW-435.

W związku z powyższym ustaleniem OWINB - w decyzji z 31 grudnia 2021 r.⁷⁸ – stwierdził m.in.: *uzależniam przystąpienie do użytkowania przedmiotowej inwestycji od wykonania w terminie do 5 stycznia 2022 r. urządzeń służących bezpieczeństwu ruchu, tj. barier ochronnych drogowych w ciągu ul. Batalionów Chłopskich, ul. Bohaterów Monte Cassino oraz DW-435 (...). Pozostałe roboty budowlane mogą zostać wykonane po oddaniu obiektu do użytkowania.*

Pomimo przystąpienia do użytkowania inwestycji 31 grudnia 2021 r., na estakadzie w ciągu ul. Batalionów Chłopskich i Bohaterów Monte Cassino – w momencie oddania do użytkowania - nie zostały zamontowane wszystkie bariery ochronne drogowe, co

⁷⁶ Protokół kontroli z 30 grudnia 2021 r. WIK.771.1.47.2021.GK – układ komunikacyjny ulic i skrzyżowań ulic.

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.; dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁷⁸ Decyzja 345/2021.

udokumentowane zostało zdjęciami dziennikarza, opublikowanymi w Internecie⁷⁹ 31 grudnia 2021 r.

W informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Redaktor Naczelny Nowej Trybuny Opolskiej poinformował, że zdjęcia zostały zrobione 31 grudnia 2021 r. i są autorstwa redakcji. Dziennikarz będący autorem tych zdjęć oświadczył, że zdjęcia do artykułu pt. „Budowa węzła Opole Wschodnie. Pierwsze samochody pojechały przez trzypoziomowe skrzyżowanie i tunele”, który ukazał się 31 grudnia 2021 r. na stronach nto.pl i opole.naszemiasto.pl, wykonałem (...) pomiędzy godz. 13.00 a 14.00. Natomiast materiał na wyżej wymienionych stronach został opublikowany o godzinie 14.59.

Montaż wszystkich barier drogowych potwierdził OWINB w protokole kontroli z 5 stycznia 2022 r.⁸⁰

(akta kontroli str. 3643-3644, 3647, 3665, 4663, 4675, 4688-4694)

Inżynier Kontraktu zeznał: *uczestniczyłem w przekazaniu inwestycji do użytkowania, ruch drogowy został puszczony pomiędzy godz. 14.00 a 15.00. W sprawie wyjaśnienia, kiedy zakończono montaż ww. barier zeznał: nie odpowiem na to pytanie, gdyż w odbiorze robót drogowych brał udział inspektor nadzoru ds. drogowych. Przypuszczam, że montaż barier został zakończony, gdyż ruch drogowy musiał się odbywać w warunkach bezpiecznych. Po okazaniu Inżynierowi Kontraktu utrwalonego za pomocą urządzeń rejestrujących zdjęcia obrazującego, że na łuku drogi na estakadzie w ciągu ul. Batalionów Chłopskich i Bohaterów Monte Cassino - pomimo oddania układu komunikacyjnego do użytkowania - nie zamontowano barier ochronnych, uzupełnił zeznania w sposób następujący: nie wiem, dlaczego na tym zakręcie nie ma barier drogowych. Za roboty drogowe odpowiada inspektor nadzoru ds. drogowych.*

(akta kontroli str. 4747-4752)

W dokumencie pn.: *Protokół odbioru barier energochłonnych z 31 grudnia 2021 r. stwierdzono: w dniu dzisiejszym o godz. 12.00 komisja w składzie jak poniżej stwierdza, że bariery energochłonne zostały zamontowane zgodnie z dokumentacją projektową. Dokument ten podpisały dwie osoby: M (...) – kierownik robót drogowych i I (...) – Inżynier Kontraktu.*

(akta kontroli str. 3664)

Dyrektor MZD wyjaśniła: *Zamawiający nie zgadza się ze stwierdzeniem kontrolującego, który na podstawie jakiegoś zdjęcia opublikowanego w Internecie zarzuca Zamawiającemu, że nie wszystkie bariery energochłonne zostały zamontowane przez oddaniem obiektu do użytkowania. Na potwierdzenie Zamawiający przedstawia dowód w postaci protokołu odbioru barier energochłonnych z dnia 31.12.2021 r., w którym komisja o godz. 12.00 (tj. przed puszczeniem ruchu na skrzyżowaniu) stwierdza, że bariery zostały wykonane zgodnie z projektem. W załączeniu przedkładamy również zdjęcia wykonane w dniu 31.12.2021 r. o godz. 12.13 -12.22, potwierdzające wykonanie barier linowych, o których mowa w Decyzji na użytkowanie nr 345/2021 z 31.12.2021 r. (...). Z powyższego wynika, że wszystkie bariery drogowe energochłonne zostały wykonane przed oddaniem obiektu do użytkowania i udostępnieniem układu komunikacyjnego do ruchu.*

(akta kontroli str. 4753-4755, 5205)

⁷⁹ Opublikowano łącznie 76 zdjęć, w tym zdjęcie nr 49: <https://opole.naszemiasto.pl/budowa-wezla-opole-wschodnie-pierwsze-samochody-pojechaly/ga/c4-8614427/zd/67980781>.

⁸⁰ Protokół z 5 stycznia 2022 r. WIK.771.1.47.2021.GK, dotyczący wykonania robót budowlanych określonych w decyzji OWINB nr 345/2021 z 31 grudnia 2021 r. (bariery ochronne drogowe w ciągu ulicy Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Cassino i DW-435 PŁN.

NIK zwraca uwagę, że skoro 31 grudnia 2021 r. pomiędzy godziną 13.00 a 14.00 bariery drogowe energochłonne nie były zamontowane zgodnie z projektem, to również nie mogły być zamontowane zgodnie z projektem o godzinie 12.00. Powyższe oznacza, że zamontowanie wszystkich barier energochłonnych nastąpiło po oddaniu obiektu do użytkowania, a więc decyzja OWINB z 31 grudnia 2021 r. nie została w tym zakresie wykonana przez inwestora. Ww. dokument pn. *Protokół odbioru barier energochłonnych* z 31 grudnia 2021 r. nie odzwierciedlał więc stanu faktycznego. Należy również zauważyć, że składająca wyjaśnienia nie wskazała przyczyny braku barier energochłonnych na łuku drogi, po jej oddaniu do użytkowania, a dołączone przez składającą wyjaśnienia zdjęcie obejmuje inny odcinek estakady, niż objęty zdjęciem dziennikarza z 31 grudnia 2021 r.

6. Pomimo tego, że decyzją Wojewody Opolskiego z 31 lipca 2017 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nałożono na kontrolowaną jednostkę jako inwestora obowiązek ustanowienia inspektorów nadzoru inwestorskiego dla kontrolowanego zadania inwestycyjnego, a rozpoczęcie robót budowlanych miało nastąpić 7 listopada 2018 r. (zgodnie z zawiadomieniem skierowanym do OWINB 6 listopada 2018 r.) to kontrolowana jednostka ustanowiła inspektorów nadzoru budowlanego dopiero 21 stycznia 2019 r., co naruszało wymóg wynikający z art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym zarówno w dacie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, jak i w dacie rozpoczęcia robót budowlanych. Zgodnie z tym przepisem do zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych należało dołączyć na piśmie oświadczenia inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi, a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ww. ustawy.

Tym samym inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie zostali ustanowieni przez inwestora przed rozpoczęciem robót budowlanych. Zgłoszenie do OWINB inspektorów nadzoru inwestorskiego nastąpiło pismem MZD z 21 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 4716-4746)

Dyrektor MZD wyjaśniła: *na Zamawiającym nie ciążył wówczas obowiązek ustanowienia inspektorów nadzoru inwestorskiego przed rozpoczęciem robót budowlanych, a jedynie obowiązek zapewnienia nadzoru nad robotami. Zamawiający obowiązek ten wypełnił, ponieważ w dniu 7 stycznia 2019 r. inspektorzy nadzoru inwestorskiego podjęli swoje obowiązki, a dopiero po tym terminie rozpoczęły się roboty, nad którymi należało taki nadzór sprawować – co wynika z zapisów w dziennikach budowy.*

(akta kontroli str. 4753-4755, 5205-5206)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że zgodnie z art. 41 ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo budowlane rozpoczęcie budowy następuje już z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, którymi m.in. jest zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów a – jak wynika z ustalonego stanu faktycznego – plac budowy został przez kontrolowaną jednostkę przekazany wykonawcy 7 listopada 2018 r. Tym samym już od tego dnia mogły być prowadzone roboty wymagające sprawowania nad nimi nadzoru inwestorskiego.

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo podjęcia przez MZD działań w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu inwestycji i zrealizowania jej zgodnie z założeniami, w realizacji zadania wystąpiły istotne zmiany. Zasadniczy wpływ na te zmiany miała kolizja realizowanego zadania z zadaniem inwestycyjnym realizowanym na tym samym terenie budowy i w tym

samym czasie przez PKP PLK S.A. Kolidacja ta wystąpiła pomimo uzgodnienia wcześniej z PKP PLK S.A. dokumentacji pn. *Rozbudowa układu komunikacyjnego w rejonie dworca kolejowego Opole Wschód*.

NIK negatywnie ocenia, iż zaproponowana przez Wykonawcę - we wczesnej fazie realizacji inwestycji - propozycja zamiennych technologii wykonania obiektu T-1 nie została wdrożona, pomimo iż Wykonawca deklaruwał realizację robót zgodnie z harmonogramem i bez zwiększenia jej kosztów. Tym samym MZD zrezygnowało z rozwiązania, które – w ocenie powołanego przez NIK biegłego z zakresu budownictwa – było rozwiązaniem optymalnym dla uniknięcia kolizji z robotami PKP PLK S.A. w okresie, w którym było ono zaproponowane.

Dalsze działania w celu uniknięcia lub zminimalizowania skutków ww. kolizji były podejmowane przez MZD, ale ponieważ podejmowano je z opóźnieniem, były one nieskuteczne (nie przyniosły oczekiwanych rezultatów).

Objęte szczegółowym badaniem obiekty inżynierskie T-1 i M-2 – z uwzględnieniem zmian wprowadzonych zamiennymi projektami wykonawczymi – zostały wykonane zgodnie z projektem budowlanym, co potwierdził ww. biegły. Wskutek zrealizowania obiektu T-1 w technologii zamiennych *pipe-roofing* wydłużeniu uległ jednak czas realizacji inwestycji o nie mniej niż 10 miesięcy i nastąpił istotny wzrost kosztów realizacji tego obiektu o 2 661,1 tys. zł (tj. 3 373,2 tys. zł brutto).

Na zawyżenie kosztów inwestycji wpływ miały także zmiany technologii wykonania obiektu M-2. W efekcie zawyżone koszty realizacji obiektów T-1 i M-2 wyniosły zdaniem NIK nie mniej niż 3 010,2 tys. zł netto (tj. 3 702,6 tys. zł brutto).

Pozytywnie oceniono, że MZD korzystał z praw zabezpieczających interes zamawiającego i naliczał kary umowne oraz je egzekwował. Stwierdzone inne nieprawidłowości polegały na oddaniu do użytku układu drogowego, pomimo braku pełnego uzupełnienia barier ochronnych drogowych, co było warunkiem dopuszczenia przez OWINB inwestycji do użytkowania.

OBSZAR

4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych inwestycją

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą MZD prowadził ewidencję, o której mowa w § 9 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 tunelom⁸¹ w formie elektronicznej, co przewidywał § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 4422)

2. MZD założyło 31 marca 2022 r. książki obiektów mostowych i tuneli oddanych do użytkowania 31 grudnia 2021 r. Przeprowadzone 1 czerwca 2022 r. oględziny ww. ewidencji wykazały, że książki ww. obiektów mostowych i tuneli nie były uzupełnione o podstawowe parametry techniczne obiektu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 4449-4464)

Do 31 maja 2022 r. MZD nie wystąpiło do GDDKiA z wnioskiem o nadanie Jednolitego Numeru Inwentarzowego dla nowych obiektów inżynierskich oddanych do użytkowania 31 grudnia 2021 r., a ewidencja przebudowanych w wyniku kontrolowanej inwestycji dróg publicznych nie była aktualizowana. Ustalenia w tym zakresie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3765, 3771, 4387, 4443-4444)

⁸¹ Dz. U. nr 67 poz. 582; dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg i mostów.

Na MZD ciążył obowiązek sporządzenia karty obiektu mostowego w przypadku, gdy rozpiętość teoretyczna przynajmniej jednego z przęseł jest większa niż 20 m lub całkowita długość obiektu jest równa 50 m lub większa⁸² i przekazać ją GDDKiA w terminie 14 dni od uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego⁸³. Obowiązek ten w stosunku do spełniającego ww. kryteria obiektu W-5 wypełniono ze zwłoką, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3595-3603, 3777)

3. Do dnia kontroli NIK⁸⁴ obiekty inżynierskie⁸⁵ objęte pozwoleniem na użytkowanie z 31 grudnia 2021 r. nie były przedmiotem okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 3548-3669)

4. W dniu 31 grudnia 2021 r. OWINB pozwolił na użytkowanie objętych kontrolą obiektów powstałych w wyniku inwestycji. W pięciu z 11 wydanych decyzji zaznaczono, że Prezydentowi Miasta Opola udzielono pozwolenia na użytkowanie przed wykonaniem wszystkich robót wykończeniowych związanych z obiektem.

(akta kontroli str. 3575-3585, 3613-3669)

Protokołem odbioru końcowego z 14 stycznia 2022 r. dokonano odbioru końcowego robót budowlano-montażowych związanych z realizacją inwestycji w ramach kontrolowanego zadania inwestycyjnego. Załącznikiem do ww. protokołu była *Lista usterek i wad do usunięcia*, w której ujęto 109 usterek stwierdzonych w trakcie czynności odbiorowych wraz ze wskazaniem terminu ich usunięcia nie później niż do 30 kwietnia 2022 r. Na liście tej wymieniono również zgłoszone przez OWINB roboty budowlane, których brak wykonania stwierdzono w protokołach kontroli obowiązkowej⁸⁶ przeprowadzonej przez pracowników Inspektoratu w dniach 27, 28 i 30 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 3828-3895)

Dokonywanie usuwania wad i usterek po oddaniu inwestycji do użytkowania dokumentowano *Protokołami odbioru wad*. Do dnia kontroli NIK (31 maja 2022 r.) ostatnie zawiadomienie Zamawiającego zgłoszone Wykonawcy 10 maja 2022 r. obejmowało 11 usterek. Usterki te zostały usunięte 20 maja 2022 r., co potwierdził Zamawiający protokołem odbioru z 24 maja 2022 r.

Dyrektor MZD wyjaśniła, że po oddaniu inwestycji do użytkowania nie dokonywano napraw/remontów innych niż wykonywanych w ramach gwarancji i rozliczonych w ramach umowy zawartej na wykonanie inwestycji.

(akta kontroli str. 3671, 3673, 3887-3893)

Ubezpieczenie obiektów powstałych w wyniku zakończenia inwestycji objęte było umową ubezpieczenia, w której ubezpieczającym było Miasto Opole, a ubezpieczonym MZD. W potwierdzającym ubezpieczenie certyfikacie wskazano okres ubezpieczenia od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 3778-3779)

⁸² Stosownie do treści § 14 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i mostów.

⁸³ Stosownie do treści § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. nr 67 poz. 583); dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji.

⁸⁴ Tj. do 30 maja 2022 r.

⁸⁵ Drogowe obiekty inżynierskie zostały zdefiniowane w § 1 ust. 2 rozrządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych obiektów inżynierskich (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.); rozporządzenie to utraciło moc z dniem 21 września 2022 r.

⁸⁶ Kontrola przeprowadzona na podstawie art. 59 ust. 1 i 3 w związku z art. 55 ust 1 pkt 1 lit. h) i pkt 3 oraz art. 55 ust.2 i art. 83 ustawy Prawo budowlane.

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

1. Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i mostów aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Tymczasem założone 31 marca 2022 r. książki nowych obiektów mostowych i tuneli oddanych do użytkowania 31 grudnia 2021 r. nie były prowadzone na bieżąco i rzetelnie ze względu na brak zamieszczenia w nich kompletnych danych informacyjno-technicznych o tych obiektach. W szczególności nie wprowadzono podstawowych informacji o długości i szerokości obiektu, nośności, rodzaju konstrukcji oraz innych parametrów identyfikacyjnych i technicznych obiektu.

Również ewidencja drogi wojewódzkiej 435, przebudowanej w wyniku kontrolowanej inwestycji i oddanej do użytkowania 31 grudnia 2021 r. nie była prowadzona na bieżąco, gdyż 5 maja 2022 r. (tj. po upływie pierwszego kwartału 2022 r.) ewidencja drogi użytkowanej od 31 grudnia 2021 r. była w dalszym ciągu niezaktualizowana. Natomiast w dniu oględzin przeprowadzonych 1 czerwca 2022 r. książka ta była w trakcie aktualizacji.

(akta kontroli str. 3672-3673, 4443, 4445-4464).

Dyrektor MZD 5 maja 2022 r. wyjaśniła, że aktualizacja książki drogi prowadzona dla całego odcinka drogi objętej przebudową w ramach kontrolowanej inwestycji *jest w trakcie wykonywania, gdyż przebudowa rejonu Dworca Wschodniego zmienia dane ewidencyjne wszystkich krzyżujących się dróg w tym rejonie*. W dniu 31 maja 2022 r. wyjaśniła, że *książki obiektów mostowych i tuneli (...) są w trakcie uzupełniania parametrów technicznych, a 17 czerwca 2022 r. wskazała: oznacza to, że założone książki posiadały uzupełnione tylko dane lokalizacyjne, które w przedmiotowych książkach generują się automatycznie z systemu referencyjnego. Rok budowy obiektu, podpór oraz przęseł są to dane ogólne dotyczące parametrów technicznych, które są już uzupełnione. Rok budowy został wpisany jako rok 2021 (...)*.

W sprawie przyczyny braku bieżącego uzupełnienia podstawowych danych ww. obiektów mostowych i tuneli wyjaśniła 17 czerwca 2022 r.: *książki obiektów mostowych, tuneli i obiektów inżynierskich wykonanych w ramach zadania pn.: Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód zostały uzupełnione o parametry techniczne. Wyjaśniła również: zadanie inwestycyjne zostało przekazane do użytkowania 31 grudnia 2021 r., natomiast protokół odbioru końcowego zadania został sporządzony 14 stycznia 2022 r., co oznacza, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg i mostów aktualizację ewidencji dróg i obiektów mostowych objętych zadaniem inwestycyjnym należy uzupełnić w terminie do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, tj. do 31 marca 2023 r.*

(akta kontroli str. 3672-3673, 3765, 3771, 4443, 4445-4464, 4569-4580)

NIK zwraca uwagę, że pozwolenie na użytkowanie wybudowanych obiektów i przebudowanych dróg uzyskano 31 grudnia 2021 r. Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego rokiem budowy obiektu jest rok, w którym budowa została zakończona, tj. uzyskano pozwolenie na użytkowanie obiektu⁸⁷, co oznacza, że do 31 marca 2022 r. należało wprowadzić do ewidencji ww. obiektów, dane ewidencyjne wynikające z przebudowy rejonu Dworca Wschodniego.

⁸⁷ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1031,pojecie.html>

2. Stosownie do treści § 6 ust. 1-3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i mostów jednolity numer ewidencyjny dla nowych obiektów mostowych i tuneli nadaje GDDKiA na podstawie zgłoszenia właściwego zarządcy dróg, po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na ich użytkowanie.

Do 31 maja 2022 r. MZD nie wystąpiło do GDDKiA z wnioskiem o nadanie Jednolitego Numeru Inwentarzowego dla ww. obiektów inżynierskich oddanych do użytkowania 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 3672-3673, 3765, 3771, 4443, 4445-4448)

Dyrektor MZD i Kierownik Działu Eksploatacji Dróg i Mostów wyjaśnili: *zgodnie z obowiązującymi przepisami zarządca drogi dla obiektów inżynierskich wykonanych w ramach przedmiotowego zadania, wniosek o nadanie Jednolitego Numeru Inwentarzowego powinien złożyć nie później niż do 31 marca 2023 r.*

(akta kontroli str. 3672-3673, 3765, 3771, 4443, 4445-4448)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że numer JNI zamieszczony jest w książce obiektów mostowych oraz tuneli stanowiącej jeden z elementów prowadzonej przez zarządcę drogi ewidencji. Stosownie natomiast do § 16 ww. rozporządzenia aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Skoro ww. obiekty zostały oddane do użytkowania 31 grudnia 2021 r. obowiązek uzyskania nadania i uwzględnienia w ewidencji nadanego przez GDDKiA numeru JIN powinien być zrealizowany do końca marca 2022 r.

3. Stosownie do treści § 4 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji zarządcy dróg przekazują cztery egzemplarze kart obiektów mostowych do GDDKiA w terminie 14 dni od uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego.

MZD przekazał ww. karty obiektów mostowych do GDDKiA 31 maja 2022 r., tj. po upływie 150 dni od uzyskania 31 grudnia 2021 r. decyzji o pozwolenie na użytkowanie obiektu inżynierskiego W-5, zlokalizowanego w ciągu drogi publicznej DW 435. W karcie tej podano jako rok budowy obiektu mostowego 2023 r.

(akta kontroli str. 3595-3603, 3777)

Karty te zostały przekazane w związku z wnioskiem kontrolera NIK z 26 maja 2022 r. o przekazanie dokumentów potwierdzających wykonanie ww. obowiązku.

Dyrektor MZD przekazała pismo z 31 maja 2022 r. potwierdzające przekazanie karty obiektów mostowych do GDDKiA Oddział w Opolu oraz poinformowała: *wyjaśniam, iż termin przekazania 14 dni od uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego nie został dotrzymany ze względu na braki kadrowe. Wyjaśniła również: w karcie obiektu mostowego przekazanej do GDDKiA 31 maja 2022 r. w wierszu „rok budowy” wystąpiła omyłka pisarska. Jednocześnie wyjaśniam, że karta z błędnie wpisaną datą budowy zostanie poprawiona i jeszcze raz przekazana do GDDKiA Oddział w Opolu.*

(akta kontroli str. 3766, 3772, 3777, 4465-4466, 4569-4580)

4. Stosownie do treści § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji, zarządcy dróg sporządzają informację dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych, w którym uwzględniono dane o obiektach mostowych i tunelach i przekazują je do GDDKiA raz w roku do końca pierwszego kwartału wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

MZD nie przekazało ww. informacji do celów statystycznych, a Dyrektor MZD wyjaśniła: *informuję, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sporządzania informacji informacje o drogach publicznych, obiektach mostowych i tunelach obejmują tylko przyrost wyłącznie zakończonych inwestycji (...). Mając na uwadze powyższe wyjaśniam, że*

przyrost obiektów mostowych, tuneli w ramach inwestycji zakończonej w 2022 r. będzie uzupełniony w formularzach danych o sieci dróg za rok 2022 i przekazane do GDDKiA do końca I kwartału 2023 r. Wyjaśniła również: przedmiot umowy został zakończony 31 grudnia 2021 r. natomiast zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sporządzania informacji jak również wydaną Instrukcją wypełnienia Formularzy danych o sieci dróg publicznych dane obejmują tylko przyrosty wyłącznie zakończonych (rozliczonych) inwestycji z całkowitą wartością nakładów poniesionych w roku sprawozdawczym. W związku z tym, że całkowita wartość nakładów na inwestycję została rozliczona w 2022 r. (protokół odbioru został sporządzony 14 stycznia 2022 r.), a ostatnia faktura rozliczeniowa zadania wpłynęła w I kwartale 2022 r., przyrost obiektów mostowych, tuneli zostanie uzupełniony w formularzach danych o sieci dróg publicznych za rok 2022 i przekazany do GDDKiA do końca I kwartału 2023 r. Taki tok postępowania potwierdza opinia uzyskana z Wydziału Sieci Drogowej i Analiz Ruchu Departamentu Strategii i Studiów GDDKiA w Warszawie z dnia 15.06.2022 r. (mail w załączeniu).
(akta kontroli str. 3766, 3772, 4569-4580)

OCENA CZĄSTKOWA

MZD prowadził książki obiektów inżynierskich powstałych wskutek zakończonej inwestycji i książkę przebudowanej w wyniku inwestycji drogi, lecz książki te nie były prowadzone na bieżąco i rzetelnie. Również inne obowiązki zarządcy drogi związane z przekazywaniem GDDKiA informacji dla celów statystycznych nie były wypełniane przez MZD na bieżąco lub nie wypełniono ich do dnia kontroli NIK.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

1. Zadanie pn.: *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód* objęte było umową o dofinansowanie⁸⁸, zawartą 17 sierpnia 2017 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie (Instytucją Pośredniczącą) a Opolem – Miastem na prawach powiatu. Projekt realizowano w ramach działania 6.1 *Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach*, oś priorytetowa VI *Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego w miastach* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁸⁹.

Pierwotnie planowany całkowity koszt realizacji projektu wskazany w ww. umowie wynosił 179 713 tys. zł, maksymalna kwota wydatków kwalifikowanych 138 304,3 tys. zł, a kwota dofinansowania z UE – 112 712,1 tys. zł.

W związku z zawarciem 2 czerwca 2020 r. aneksu do umowy o dofinansowanie⁹⁰ całkowita wartość projektu wynosiła 184 795,5 tys. zł, wysokość kosztów kwalifikowanych 139 218,1 tys. zł, a kwota dofinansowania z UE 114 964,1 tys. zł.

Stosownie do treści ww. umowy okres kwalifikowalności wydatków rozpoczął się w dniu 1 stycznia 2014 r. i kończył się w dniu 31 grudnia 2020 r. Aneksem nr 1 do ww. umowy, zawartym 2 czerwca 2020 r. okres kwalifikowalności wydatków przedłużono do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 610-644, 2566-2601)

W latach 2015-2022 (do 31 marca) na realizację zadania wydatkowano łącznie 150 214 tys. zł, w tym 149 681 tys. zł stanowiły koszty bezpośrednie, a 533 tys. koszty pośrednie, którymi były wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi.

⁸⁸ Umowa o dofinansowanie nr POIS.06.01.00-00-0043/16-00.

⁸⁹ Dalej: POIiŚ.

⁹⁰ Nr POIS.06.01.00-00-0043/16-01.

Wydatki kwalifikowane projektu wyniosły 101 629,8 tys. zł, wydatki niekwalifikowane 33 196,9 tys. zł, a kwotę 15 387,3 tys. zł wydatkowano poza projektem UE.

Zrealizowane wydatki mieściły się w limitach wydatków ustalonych w planach finansowych jednostki kontrolowanej na realizację ww. zadania inwestycyjnego.

W wydatkach zrealizowanych poza projektem UE największą kwotę stanowiły płatności zrealizowane w 2022 r. (14 835,8 tys. zł, tj. 96,4% wydatków poza projektem UE⁹¹), w tym 13 749,4 tys. zł za roboty budowlano-montażowe objęte fakturą Wykonawcy nr SPU/03/2/2022 z 14 lutego 2022 r.⁹²

(akta kontroli str. 502-514, 517-605, 645-750, 1232-1234)

W informacji udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 lit. f ustawy o NIK Zastępca Prezydenta Miasta Opola 27 maja 2022 r. poinformowała, że w związku z aneksem nr 27 do umowy nr MZD.022.331.TU.2018 z 29 października 2018 r., zmieniającej m.in. termin zakończenia wykonania całości przedmiotu umowy na 38 miesięcy i dwa dni licząc od daty podpisania umowy, Beneficjent – Miasto Opole zawnioskowało 6 października 2021 r. do Instytucji Pośredniczącej o zmianę terminu realizacji projektu z uwagi na to, że końcowe rozliczenie ww. umowy z 29 października 2018 r. nastąpi w I kwartale 2022 r. Poinformowała również: *dodatkowo pismem (...) z 25 stycznia 2022 r. Beneficjent powtórzył swój wniosek o zmianę terminu zakończenia realizacji przedmiotowego projektu. W chwili obecnej aneks jest procedowany w Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Beneficjent jest w stałym kontakcie roboczym z Instytucją Wdrażającą. W chwili obecnej oczekujemy na przekazanie dokumentów od Centrum Unijnych Projektów Transportowych.*

Dyrektor MZD w złożonych wyjaśnieniach powołała się również na ww. pisma z 6 października 2021 r. i 25 stycznia 2022 r. skierowane do Instytucji Pośredniczącej oraz wskazała: *po podpisaniu aneksu nr 2 do umowy o dofinansowanie wydatki ujęte w fakturze SPU/03/2/2022 zostaną objęte okresem kwalifikowalności co pozwoli przedstawić je do rozliczenia w najbliższym wniosku o płatność.*

(akta kontroli str. 1245-1246, 4112-4114, 4569-4580)

2. Badaniem rozliczenia inwestycji objęto próbę 10 faktur wybranych do badania z uwzględnieniem kryterium najwyższej kwoty kosztów/wydatków potwierdzonych ww. fakturami⁹³.

Objęte badaniem faktury potwierdzały koszty/wydatki poniesione z tytułu wykonania robót budowlano-montażowych na łączną kwotę 68 077,3 tys. zł, stanowiącą 49,5% ostatecznej wartości robót budowlano-montażowych⁹⁴ oraz 45,3% wszystkich wydatków poniesionych na realizację zadania⁹⁵.

Wydatki te poniesiono w następujących okresach: 6 953,4 tys. zł w 2019 r., 18 285,9 tys. zł w 2020 r., 29 088,6 tys. zł w 2021 r., 13 749,4 tys. zł w 2022 r.

Badaniem objęto m.in. zgodność wypłaconego wynagrodzenia z umową i zawartymi do niej aneksami, udokumentowanie podstawy wystawienia faktury przez jej wykonawcę, w tym udokumentowanie wykonania robót przez podwykonawców, a także

⁹¹ 70,1 tys. zł w 2016 r., 12,9 tys. zł w 2017 r., 6,1 tys. zł w 2018 r., 51,2 tys. zł w 2019 r., 149,4 tys. zł w 2020 r. i 261,8 tys. zł w 2021 r.

⁹² Fakturę wystawiono w związku z zakończeniem odbioru robót budowlanych potwierdzonym protokołem odbioru końcowego z 14 stycznia 2022 r. (data sprzedaży).

⁹³ Faktury: 1/ SPU/03/2/2022 na kwotę 13 749 382,49 zł, 2/ SPU/03/1/2021 na kwotę 8 135 072,40 zł, 3/ SPU/08/11/2019 na kwotę 6 953 425,19 zł, 4/ SPU/06/12/2020 na kwotę 6 796 691,88 zł, 5/ SPU/03/2/2021 na kwotę 5 985 494,81 zł, 6/ SPU/04/11/2020 na kwotę 5 980 135,65 zł, 7/ SPU/04/7/2020 na kwotę 5 509 093,11 zł, 8/ SPU/05/11/2021 na kwotę 5 495 543,30 zł, 9/ SPU/06/10/2021 na kwotę 4 678 824,06 zł, 10/ SPU/04/4/2021 na kwotę 4 793 636,52 zł.

⁹⁴ Stosownie do załącznika nr 2 do protokołu odbioru końcowego z dnia 14 stycznia 2022 r. ostateczna wartość robót budowlano-montażowych objęta umową nr MZD.022.331.TU.2018 z dnia 29 października 2018 r. (wraz z 30 aneksami, w tym aneksem nr 30 z dnia 31 grudnia 2021 r.) wyniosła 137 490,6 tys. zł.

⁹⁵ Wydatki na realizację zadania wyniosły łącznie 150 214 tys. zł (wg stanu na 31 marca 2022 r.)

przeprowadzenie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych przed ich ujęciem w księgach rachunkowych i przed dokonaniem płatności.

(akta kontroli str. 4115-4214)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że:

- wszystkie objęte badaniem faktury i dokonane na ich podstawie płatności dotyczyły płatności na rzecz Wykonawcy,
- załącznikiem do każdej z faktur były protokoły odbioru częściowego, a do faktury z 2022 r. protokół odbioru końcowego z 14 stycznia 2022 r.,
- elementem protokołu odbioru robót budowlanych było zestawienie o nazwie *Tabela elementów rozliczeniowych za okres (...)*, w której wskazywano wartość wykonanych robót budowlanych przed okresem rozliczeniowym, w okresie rozliczeniowym oraz na koniec okresu rozliczeniowego,
- wartość wykonanych robót odnoszono do poszczególnych elementów rozliczeniowych (m.in. 10 obiektów inżynierskich, dróg, uzbrojenia terenu w sieć wodociagową, ciepłowniczą, gazową, sanitarną itd.) z wyszczególnieniem wartości robót podstawowych, zamiennych, dodatkowych i zaniechanych oraz wskazaniem numeru aneksu do umowy i protokołu konieczności zatwierdzającego zmieniony zakres robót,
- elementem protokołu odbioru robót budowlanych było zestawienie o nazwie *Zobowiązania wobec podwykonawców*, w którym wskazywano nazwę podwykonawcy, jego adres, nr umowy i kwotę zobowiązania.

Płatności na rzecz - zaakceptowanych przez Zamawiającego⁹⁶ - podwykonawców lub dalszych podwykonawców nie były wykonywane bezpośrednio przez Zamawiającego, lecz przez Wykonawcę.

Do faktury i protokołu odbioru robót budowlanych dołączano:

- a/ protokoły odbioru robót wykonanych przez podwykonawców lub dalszych podwykonawców w ramach odbieranych robót budowlano-montażowych;
 - b/ kopie faktur potwierdzanych za zgodność z oryginałem wystawionych przez zaakceptowanych przez Zamawiającego podwykonawców i dalszych podwykonawców za wykonane przez nich roboty, dostawy i usługi objęte daną fakturą;
 - c/ kopie przelewów bankowych potwierdzających płatności na rzecz podwykonawców i dalszych podwykonawców wraz z oświadczeniami podwykonawców i dalszych podwykonawców o uregulowaniu względem nich wszystkich należności i potwierdzeniu braku zaległości z tytułu regulowania należnych w okresie wynagrodzeń wynikających z umów podwykonawstwa;
 - d/ oświadczenia Wykonawcy o realizacji robót przez podwykonawców i oświadczenia podwykonawców o realizacji robót przez dalszych podwykonawców,
- co było zgodne z §13 ust. 8 umowy nr MZD.022.331.TU.218 z 29 października 2018 r.

W przypadku objętych badaniem ww. 10 faktur na kwotę łączną 68 077,3 tys. zł nie stwierdzono przypadku braku przedstawienia przez Wykonawcę ww. protokołów odbioru części robót wykonanych przez podwykonawców, kopii faktur, przelewów i oświadczeń. Tym samym nie wystąpił przypadek, o którym mowa w §13 ust. 9 ww. umowy, uprawniający Zamawiającego do wstrzymania wypłaty należnego Wykonawcy wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 4115-4214, 4391-4421)

⁹⁶ Projekty umów z podwykonawcami były przekazywane Zamawiającemu przed ich zawarciem. Były one również przekazywane do akceptacji Inżynierowi Kontraktu (brak zgłoszenia uwag oznaczał akceptację). Zamawiający pisemnie informował Wykonawcę o braku uwag do projektu umowy z podwykonawcą. Wykonawca przekazywał Zamawiającemu m.in. załącznik nr 4 do SIWZ - wykaz wykonanych robót przez podwykonawcę, referencje podwykonawcy, zaświadczenia o niekaralności i o niezaleganiu ZUS i US. Zamawiający pisemnie informował Wykonawcę, że akceptuje zawarte umowy z podwykonawcą.

Wydatki dokonane na podstawie ww. 10 faktur potwierdzono prawidłowo sporządzonymi dowodami księgowymi, które poddano kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz zatwierdzono do wypłaty.

Środki wydatkowano terminowo - Zamawiający dokonał płatności z tytułu zobowiązań udokumentowanych ww. fakturami w terminie wynikającym z zawartej z Wykonawcą umowy, tj. do 30 dni od daty wpływu faktury do Zamawiającego.

Środki wydatkowano w wysokościach określonych w umowach oraz zostały wypłacone za faktycznie wykonane roboty, co potwierdzono protokołami odbioru tych robót.

Nie stwierdzono przestoju robót spowodowanych okresowym brakiem środków finansowych, przeznaczonych na zapłatę dla wykonawców, podwykonawców i dalszych podwykonawców.

Objęte badaniem wydatki mieściły się w limitach wydatków ustalonych w planie finansowym MZD na lata 2019-2022 dla ww. zadania inwestycyjnego oraz w wynagrodzeniu Wykonawcy określonym w umowie nr MZD.022.331.TU.2018 i aneksach do tej umowy.

(akta kontroli str. 565, 569-574, 579-581, 598, 600, 604, 747, 749, 3846, 4115-4214)

Badaniem objęto również sześć wniosków o płatność⁹⁷, obejmujących okresy rozliczeniowe, w których rozliczono m.in. dziewięć z ww. 10 objętych szczegółowym badaniem faktur⁹⁸.

W wyniku badania ww. złożonych przez beneficjenta wniosków o płatność oraz wyników ich weryfikacji przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie (Instytucja Pośrednicząca) stwierdzono, że wielkość wydatków zadeklarowanych w ww. wnioskach o płatność z tytułu wykonania robót budowlano-montażowych objętych ww. fakturami była zgodna z treścią dowodów źródłowych i księgowych oraz z treścią ksiąg rachunkowych, a wykonanie objętych ww. dowodami robót potwierdził przedstawiciel nadzoru (Inżynier Kontraktu).

Wydatki te zostały faktycznie poniesione⁹⁹ oraz zaksięgowane w sposób umożliwiający ich identyfikację na wyodrębnionych dla projektu kontach księgowych MZD.

W wyniku badania stwierdzono, że rozliczenie inwestycji w zakresie robót budowlano-montażowych objętych ww. wnioskami o płatność i fakturami dokonano zgodnie z wymogami umowy o dofinansowanie zawartej z podmiotem dotującym.

(akta kontroli str. 645-770, 4215-4255)

3. W objętych badaniem wydatkach nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem przez Zamawiającego odsetek lub kar.

MZD nie płacił odsetek za zwłokę w regulowaniu płatności wobec Wykonawcy, a w przypadku stwierdzenia zwłoki w regulowaniu płatności wobec podwykonawców, obciążył Wykonawcę karami umownymi, w łącznej kwocie 452 tys. zł (za łącznie 252 dni zwłoki w wypłacie wynagrodzenia 14 podwykonawcom), co opisano szczegółowo w pkt 5, obszar 3 *Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych*.

(akta kontroli str. 761-763)

⁹⁷ 1/ nr POIS.06.01.00-00-0043/16-10 za okres od 1 września do 30 listopada 2019 r., 2/ nr POIS.06.01.00-00-0043/16-15 za okres od 14 lipca do 31 sierpnia 2020 r., 3/ nr POIS.06.01.00-00-0043/16-17 za okres od 1 grudnia 2020 r. do 20 stycznia 2021 r., 4/ nr POIS.06.01.00-00-0043/16-18 za okres od 21 stycznia do 31 marca 2021 r., 5/ nr POIS.06.01.00-00-0043/16-19 za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2021 r., 6/ nr POIS.06.01.00-00-0043/16-21 za okres od 1 października do 31 grudnia 2021 r.

⁹⁸ Nie rozliczono objętej badaniem faktury nr SPU/03/2/2022 z 14 lutego 2022 r. na kwotę 13 749,4 tys. zł, która wpłynęła do Zamawiającego 28 lutego 2022 r., a płatność nastąpiła 30 marca 2022 r.

⁹⁹ Rozchód środków pieniężnych z rachunku bankowego MZD.

W kontroli stwierdzono trzy inne niż objęte ww. notą przypadki, w których w latach 2020-2021 Wykonawca umowy MZD.022.331.TU.2018 zapłacił faktury wystawione przez podwykonawców ze zwłoką wynoszącą łącznie 13 dni¹⁰⁰.

MZD w ww. przypadkach nie naliczył wykonawcy kar umownych.

Dyrektor MZD wyjaśniła przyczyny wstrzymania płatności dla wskazanych trzech podwykonawców brakiem dokumentacji rozliczeniowej pomiarów geodezyjnych wykonanej instalacji oświetleniowej i zrealizowaniem płatności w dniu uzupełnienia ww. dokumentów, porozumieniem pomiędzy generalnym wykonawcą a podwykonawcą w sprawie konieczności wymiany przyjętych do rozliczenia elementów, z którego wynikała późniejsza płatność oraz brakiem potwierdzenia utylizacji przez podwykonawcę urobku z wykopów. Wyjaśniła także: *Generalny wykonawca zrealizował płatności niezwłocznie po uzyskaniu brakujących dokumentów od podwykonawców, w związku z powyższym Zamawiający nie miał podstaw do naliczenia kar umownych. Wskazała również: Zamawiający dokonywał analizy terminowości zapłaty wynagrodzeń realizowanych przez generalnego wykonawcę na rzecz jego podwykonawców i dalszych podwykonawców. Analiza ta była dokonywana zgodnie z zapisami umowy (...), gdzie zgodnie z § 13 pkt 2 wykonawca został zobowiązany do przedłożenia wraz z fakturą oświadczeń podwykonawców i dalszych podwykonawców o uregulowaniu względem nich wszystkich należności i dowodów zapłaty (...). We wskazanym okresie nie stwierdzono innych nieprawidłowości oprócz wykazanych w nocie księgowej nr 1 z dnia 17 lutego 2021 r.*

Do ww. wyjaśnień dołączono dokumenty potwierdzające przyczyny zwłoki w zrealizowaniu płatności wobec ww. trzech podwykonawców.

(akta kontroli str. 761-763, 1235-1244, 3674, 3765, 3771, 3773-3776)

4. Objęte badaniem zadanie inwestycyjne było przedmiotem kontroli zewnętrznych.

I tak wszczęte 27 marca 2018 r. postępowanie o zamówienie publiczne na roboty budowlane związane z realizacją zadania *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód*¹⁰¹ było poddane kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych¹⁰².

Departament Kontroli Zamówień Publicznych UZP w *Informacji o wyniku kontroli uprzedniej* z 15 października 2018 r. stwierdził brak naruszeń w zakresie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z ustawą Pzp.

(akta kontroli str. 4380-4382)

W zakresie wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE przeprowadzono dwie kontrole zewnętrzne, w których nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanych obszarach.

Powyższe potwierdzono protokołem z czynności przeprowadzonych w okresie od 16 lipca do 13 sierpnia 2020 r. w związku z wykonywaniem przez Izbę Administracji Skarbowej w Opolu audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach POIiŚ 2014-2020¹⁰³ oraz informacją pokontrolną Departamentu Kontroli i Audytu Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie z 8 kwietnia 2021 r., który przeprowadził kontrolę w zakresie potwierdzenia: realizacji projektu zgodnie z umową o dofinansowanie, prawidłowości poniesienia wydatków oraz

¹⁰⁰ a/ Konstrukcje Żelbetowe Sp. z o.o. - fakturę 03/10/2020 zapłacono 15.12.2020 r. (wtorek), tj. dzień po terminie, b/ Investbud Alicja i Mateusz Pawlik s.c. - fakturę 4/02/2021 zapłacono 11.03.2021 r. (czwartek), tj. dzień po terminie, c/ Elmax Sp. z o.o. - fakturę 43/2020 zapłacono 15.06.2020 r. (poniedziałek), tj. 11 dni po terminie.

¹⁰¹ Wartość zamówienia wynosiła 132 199 tys. zł.

¹⁰² Dalej: UZP.

¹⁰³ Protokół kontroli z 13 sierpnia 2020 r.

weryfikacji wniosków o płatność i potwierdzenia informacji w nich zawartych ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 4256-4379)

OWIOŚ¹⁰⁴ przeprowadził kontrolę w zakresie oddawania do użytkowania przedsięwzięć mogących znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W protokole kontroli z 30 marca 2022 r. poinformowano, że w wyniku przeprowadzenia kontroli nie stwierdzono naruszeń ani wykroczeń oraz nie zastosowano sankcji.

(akta kontroli str.4383-4386)

Kontrole z zakresu przepisów prawa budowlanego przeprowadzone zostały przez OWINB.

W 11 protokołach kontroli obowiązkowej¹⁰⁵ przeprowadzonej od 27 do 30 grudnia 2021 r. na podstawie art. 59a ustawy Prawo budowlane stwierdzono, że kontrolowane obiekty zostały wykonane zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym.

W protokołach tych stwierdzono również: a/ w stosunku do obiektu T-3 miejscowe wycieki wody pomiędzy palami oraz brak wykonania obudowy z paneli dźwiękochłonnych, b/ w stosunku do obiektu W-1 brak wykonania robót z zakresu wykonania nawierzchni opaski technicznej i zahumusowania terenu zielonego, c/ w stosunku do obiektu T-2 miejscowe wycieki wody pomiędzy palami, brak wykonania obudowy na ścianach z pali stanowiących podparcie dla ustroju nośnego oraz brak wykonania nawierzchni chodnika i nawierzchni ścieżki rowerowej, d/ w stosunku do obiektu T-1 wycieki wody na styku segmentów oraz prowadzenie prac na peronach w związku z ich uszkodzeniem w trakcie robót przeciskowych, e/ w stosunku do układu komunikacyjnego ulic i skrzyżowań ulic stwierdzono brak montażu urządzeń służących bezpieczeństwu ruchu, tj. barier ochronnych drogowych w ciągu ulicy Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Cassino i DW-435 i konieczność ich zamontowania przed przystąpieniem do użytkowania.

W sześciu protokołach przeprowadzonych przez OWINB w Opolu w 2022 r.¹⁰⁶ stwierdzono wykonanie robót budowlanych określonych pięcioma decyzjami OWINB z 31 grudnia 2021 r. i wskazanych do wykonania w ww. protokołach kontroli obowiązkowej, w tym w szczególności stwierdzono wykonanie barier ochronnych drogowych w ciągu ulicy Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Cassino i DW-435. Zalecono dokończenie humusowania terenów zielonych przy sprzyjających warunkach atmosferycznych.

(akta kontroli str. 3354-3356, 3562-3565, 3567-3570, 3581-3585, 3592-3594, 3600-3603, 3609-3612, 3619-3624, 3630-3633, 3639-3642, 3656-3661, 3665-3669)

Objęte badaniem zadanie inwestycyjne nie było przedmiotem kontroli wewnętrznych i audytu wewnętrznego. Dyrektor MZD oświadczyła, że *system zarządzania ryzykiem nie był objęty oceną audytora wewnętrznego ani nie był przeprowadzony audyt*

¹⁰⁴ Protokół kontroli z 30 marca 2022 r.

¹⁰⁵ Trzy protokoły kontroli z 27 grudnia (nr: WIK.771.1.38.2021.GK – wiadukt drogowy T-2, WIK.771.1.39.2021.GK – wiadukt drogowy T-3, WIK.771.1.46.2021.GK – wiadukt kolejowy T-1), siedem z 28 grudnia (nr: WIK.771.1.39.2021.GK – wiadukt drogowy W-5, WIK.771.1.40.2021.GK – wiadukt drogowy W-2, WIK.771.1.41.2021.GK – przejście pieszo-rowerowe W-6, WIK.771.1.42.2021.GK – przejście pieszo-rowerowe W-1, WIK.771.1.43.2021.GK – mur oporowy M-1, WIK.771.1.44.2021.GK – mur oporowy M-2, WIK.771.1.45.2021.GK – mur oporowy M-3) i jeden z 30 grudnia 2021 r. (WIK.771.1.47.2021.GK – układ komunikacyjny ulic i skrzyżowań ulic).

¹⁰⁶ Protokół z 5 stycznia 2022 r. (WIK.771.1.47.2021.GK) dotyczący wykonania robót budowlanych określonych w decyzji OWINB nr 345/2021 z 31 grudnia 2021 r. (bariery ochronne drogowe w ciągu ulicy Batalionów Chłopskich, Bohaterów Monte Cassino i DW-435 PŁN), protokół z 14 marca 2022 r. (WIB.771.8.2.2022.IK) dotyczący wykonania pozostałych robót budowlanych (15) określonych w decyzji OWINB nr 345/2021, protokół z 8 lutego 2022 r. (WIB.7742.1.7.2022.IK) wykonania robót budowlanych określonych w decyzji OWINB nr 342/2021, protokół z 8 lutego 2022 r. (WIB.7742.1.6.2022.IK) wykonania robót budowlanych określonych w decyzji OWINB nr 343/2021, protokół z 8 lutego 2022 r. (WIB.7742.1.8.2022.IK) wykonania robót budowlanych określonych w decyzji OWINB nr 338/2021, protokół z 8 lutego 2022 r. (WIB.7742.1.5.2022.IK) wykonania robót budowlanych określonych w decyzji OWINB nr 344/2021.

wewnętrzny w zakresie objętym kontrolą Najwyższej Izby Kontroli nr P/22/052 (...). Wyjaśniła również, że nie były prowadzone w tym zakresie kontrole wewnętrzne.
(akta kontroli str. 3670-3672, 4111)

W latach 2017-2022 NIK nie prowadziła kontroli związanych z inwestycją pn.: *Poprawa funkcjonowania systemu transportu publicznego oraz zastosowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo ruchu drogowego w obrębie stacji kolejowej Opole Wschód*.

W ww. okresie przeprowadzono dwie kontrole NIK¹⁰⁷, w tym jedną która obejmowała zagadnienie bezpieczeństwa na drogach¹⁰⁸.

W wyniku kontroli bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego sformułowano wnioski pokontrolne o prowadzenie badań obejmujących wpływ robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego i kontynuowanie działań w celu dostosowania sygnalizacji świetlnej do wymogów wynikających z przepisów.

W dniu 5 stycznia 2021 r. MZD poinformowała, że podjęcie działania w zakresie prowadzenia ww. badań oraz o kontynuowaniu dostosowania sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ulic Oleskiej, Okulickiego i Chabrów oraz Katowickiej i Ozimskiej do wymogów wynikających z przepisów.

W sprawie realizacji ww. wniosków pokontrolnych Dyrektor MZD wyjaśniła: zarządzeniem Nr NA.021.02.2021 Dyrektora MZD z dnia 7 stycznia 2021 r. wprowadzono „Instrukcję przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg publicznych w Miejskim Zarządzie Dróg w Opolu”. Na podstawie ww. instrukcji badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego zostało wprowadzone do protokołu przeglądu podstawowego bądź rozszerzonego dróg w ramach ich okresowej kontroli rocznej bądź pięcioletniej. W związku z tym od 7 stycznia 2021 r. osoby dokonujące przeglądów okresowych dróg są zobowiązane do dokonywania niezbędnych wpisów w protokole. Dyrektor MZD poinformowała również, że sygnalizacja świetlna na skrzyżowaniu ulic Oleskiej, Okulickiego i Chabrów jest w trakcie przebudowy, a sygnalizacja na skrzyżowaniu ulic Katowickiej i Ozimskiej została przebudowana.

(akta kontroli str. 607, 4388-4390, 4569-4580)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

MZD prawidłowo wydatkował objęte badaniem środki publiczne i prawidłowo rozliczył poniesione koszty na realizację inwestycji. Objęte badaniem środki w kwocie 68 077,3 tys. zł, stanowiące 49,5% kwoty wydatkowanej z tytułu robót budowlano-montażowych wydatkowano gospodarnie oraz rzetelnie i terminowo rozliczono się z Wykonawcą. Nie stwierdzono również nieprawidłowości przy rozliczaniu się z podwykonawcami, a przypadki nieterminowego regulowania płatności wobec podwykonawców były prawidłowo monitorowane przez Zamawiającego.

Wnioski pokontrolne NIK sformułowane po wcześniejszej kontroli w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego były zrealizowane zgodnie z wcześniejszą pisemną deklaracją Dyrektora.

¹⁰⁷ Kontrola P/20/038 Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego i R/17/007 Funkcjonowanie płatnego parkowania w wybranych miastach województwa opolskiego.

¹⁰⁸ Kontrola P/20/038.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi
Wnioski
- Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
1. Wzmocnienie nadzoru nad weryfikacją kosztorysów szczegółowych i różnicowych.
 2. Egzekwowanie od osób sprawujących nadzór inwestorski rzetelnej realizacji przypisanych zadań.
 3. Niezwłoczne podejmowanie działań koordynujących realizację prac budowlanych w przypadku prowadzenia robót budowlanych na tym samym terenie budowy i w tym samym czasie w ramach dwóch projektów.
 4. Rzetelne weryfikowanie zgłaszanych przez wykonawców robót budowlanych technologii równoważnych do projektowanych, pod kątem ich wpływu na koszty i termin realizacji zadania inwestycyjnego.
 5. Wyeliminowanie przypadków rozpoczęcia użytkowania dróg, przed zakończeniem przewidzianego w rozwiązaniach projektowych montażu barier ochronnych, tj. urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.
 6. Ustanawianie inspektorów nadzoru inwestorskiego przed rozpoczęciem budowy.
 7. Bieżące zakładanie i prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej nowych i przebudowanych obiektów inżynierskich i drogowych.
 8. Wystąpienie z wnioskiem o nadanie Jednolitego Numeru Inwentarzowego dla nowych obiektów mostowych i tuneli zrealizowanych w ramach kontrolowanej inwestycji.
 9. Zapewnienie terminowego przekazywania do GDDKiA kart obiektów mostowych.
 10. Zapewnienie terminowego przekazywania do GDDKiA informacji dla celów statystycznych, zawierających dane o sieci dróg publicznych oraz uwzględniające dane o obiektach mostowych i tunelach.

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 Opolu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 13 październik 2022 r.

Kontrolerzy
Grażyna Stalska
Doradca ekonomiczny

/ - /

.....
podpis

Zygmunt Świątek
Specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:
Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury NIK w Opolu

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

/ - /

.....
podpis

.....
Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu
Iwona Zyman
.....
podpis
Iwona Zyman

Wyłączono informacje na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902). Wyłączenia dokonała - z upoważnienia Dyrektor Delegatury NIK w Opolu - Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny.