



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2024

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/052 Realizacja zadań związanych z budową obwodnic

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, ul. Dworcowa 80, 85-010 Bydgoszcz <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Przemysław Dąbrowski, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy od 1 czerwca 2019 r. <sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję tą pełnił również Mirosław Kielnik – od 10 lutego 2010 r. do 31 maja 2019 r. <sup>3</sup>                                                                                                                                                              |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic.</li><li>2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji.</li><li>3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.</li><li>4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą.</li><li>5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | 2013-2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) <sup>4</sup> 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 <sup>5</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Bydgoszczy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Adam Ruciński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/37/2024 z 12 lutego 2024 r.</li><li>2. Marcin Bigos, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/36/2024 z 12 lutego 2024 r.</li></ol>                                                                                                              |

(akta kontroli str. 1-5)

---

<sup>1</sup> Dalej: „Zarząd” lub „ZDW”.

<sup>2</sup> Dalej: „Dyrektor”.

<sup>3</sup> Dalej: „Były Dyrektor”.

<sup>4</sup> Czynności kontrolne zakończono 25 czerwca 2024 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Realizację zadania pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718”<sup>7</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem budowy obwodnicy miejscowości Płazowo (powiat tucholski, gmina Lubiewo), poprzedziło sporządzenie rzetelnych analiz, wskazujących na potrzebę przebudowy drogi wojewódzkiej nr 240<sup>8</sup>. Dokumenty strategiczne przyjęte przez ZDW były spójne ze strategiami przyjętymi przez Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego<sup>9</sup>. Pozytywnie oceniono zabezpieczenie środków do sfinansowania Zadania i zgromadzenie dokumentacji projektowej niezbędnej do jej rozpoczęcia. Wykonawca robót budowlanych został wyłoniony prawidłowo, po przeprowadzeniu właściwego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oraz zamówienia z wolnej ręki. Pozytywnie oceniono również prowadzenie przeglądów okresowych dróg oraz prowadzenie książki DW 240 i książek znajdujących się na niej obiektów mostowych. ZDW podejmował również skuteczne działania zmierzające do utrzymania odpowiedniego stanu drogi przy wykorzystaniu przeglądów gwarancyjnych oraz likwidowaniu szkód przy udziale ubezpieczycieli. Ponadto Zarząd wydatkował i rozliczył środki na Zadanie zgodnie z postanowieniami przyznającej dofinansowanie uchwały Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego<sup>10</sup> oraz powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Przeprowadzona kontrola ujawniła jednak nieprawidłowości. Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu<sup>11</sup> nie przedłożono wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej<sup>12</sup> projektu architektoniczno-budowlanego w branży mostowej. W konsekwencji ZDW w trakcie szacowania i udzielania zamówienia na roboty budowlane uwzględnił, w umowie o wartości 71 993,1 tys. zł, obiekty mostowe nieobjęte decyzją ZRID. Ponadto mimo że ZDW powierzył nadzór nad realizacją Inwestycji podmiotowi zewnętrznemu przygotowanemu merytorycznie do realizacji tego rodzaju zadań, to przeprowadzone badania ujawniły nieprawidłowości dotyczące konstrukcji nawierzchni trasy głównej oraz parkingu na obwodnicy Płazowa w miejscach objętych badaniem przez powołanego przez NIK biegłego.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nienaliczenia wobec projektanta kary umownej w wysokości 38,8 tys. zł z tytułu 27-dniowej zwłoki w przedłożeniu dokumentacji projektowej, nieterminowego przeprowadzania objazdów na DW 240 oraz niepodjęcia skutecznych działań, zmierzających do terminowego uregulowania zobowiązań o łącznej wartości 30 392,4 tys. zł, co naraziło ZDW na ryzyko wystąpienia przez wykonawcę robót budowlanych z roszczeniem o wypłatę odsetek w łącznej wysokości 74,7 tys. zł.

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> Dalej: „Inwestycja” lub „Projekt” lub „Zadanie”.

<sup>8</sup> Dalej: „DW 240”.

<sup>9</sup> Dalej: „Sejmik”.

<sup>10</sup> Dalej: „Zarząd Województwa”.

<sup>11</sup> Dalej: „Wojewoda”.

<sup>12</sup> Dalej: „ZRID”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>13</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Planowanie i przygotowanie budowy wybranych obwodnic.

Opis stanu faktycznego

1.1. Sejmik 12 grudnia 2005 r. uchwalił Strategię Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020<sup>14</sup>. Jako jeden z celów przyjęto podwyższenie standardu dróg oraz unowocześnienie układów transportowych, co zaplanowano osiągnąć m.in. poprzez budowę i modernizację dróg wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych, w tym obwodnic, wiaduktów, mostów i innych obiektów inżynierskich.

Uszczegółowienie założeń przedstawionych w Strategii Rozwoju zawarto w uchwale Sejmiku z 6 lutego 2006 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do 2015 r.<sup>15</sup> Jako generalny cel polityki transportowej województwa przyjęto rozwój infrastruktury drogowej w celu zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych ludności, tworzenia warunków rozwoju gospodarczego regionu poprzez podnoszenie jego atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej oraz umożliwienie szerokiego włączenia województwa w system współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej w ramach Unii Europejskiej w sposób wykorzystujący tranzytowe położenie województwa. Przebudowę DW 240 zaliczono do podstawowych zadań służących osiągnięciu celów polityki transportowej i umieszczono w projekcie zadań inwestycyjnych dla wieloletniego planu na lata 2007-2013 dla dróg wojewódzkich<sup>16</sup>. Zgodnie z założeniami Inwestycja miała objąć odcinek od km 24+720 do km 36+600 (Rudzki Most – Rudzki Młyn – Płazowo – Szumiąca) oraz od km 62+599 do km 65+335 (Polski Konopat – Kozłowo) i polegać na wzmocnieniu nawierzchni, zwiększeniu nośności do 100 kN/oś, przebudowę i budowę chodników lub ścieżek rowerowych oraz przebudowę i wzmocnienie mostu. Wartość robót oszacowano na 24 400,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 183-261)

Sejmik 21 października 2013 r. przyjął Strategię rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+<sup>17</sup>, w której zamieszczono wykaz 29 miejscowości (w tym również Płazowa), dla których zaplanowano wybudowanie obwodnic w ciągu dróg wojewódzkich. Cele operacyjne dotyczące rozwoju infrastruktury transportowo-komunikacyjnej Zarząd Województwa przedstawił w Kujawsko-Pomorskim Planie Spójności Komunikacji Drogowej i Kolejowej 2014-2020<sup>18</sup>. Wśród planowanych inwestycji ujęto przebudowę DW 240 na odcinku Tuchola – Bysław – Konopat Polski – Świecie, w tym również budowę

<sup>13</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>14</sup> Dokument stanowił załącznik do uchwały nr XLI/586/05 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 12 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany uchwały nr 209/99 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 października 1999 r. w sprawie Diagnozy Prospektywnej Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz celów rozwoju Województwa przygotowanych w ramach prac nad strategią rozwoju oraz uchwały nr 439/2000 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

<sup>15</sup> Uchwała nr XLIII/624/06.

<sup>16</sup> Zgodnie z przedstawionymi danymi DW 240 znajdowała się na trzecim miejscu wśród 49 objętych badaniem dróg wojewódzkich pod względem średniego dobowego ruchu pojazdów. Pomiaru dokonano na odcinku od Błędzima (km 48+600) do Świecia (km 68+500).

<sup>17</sup> Dokument stanowił załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+.

<sup>18</sup> Załącznik do uchwały Nr 52/2400/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 grudnia 2017 r., dalej: „Plan Spójności Komunikacji”.

obwodnicy Płazowa, do drogi klasy G<sup>19</sup>. Jako cele inwestycji wskazano usprawnienie połączenia pomiędzy Chojnicami a siecią TEN-T<sup>20</sup>, połączenie Chojnic (miasta subregionalnego) z Toruniem (miastem wojewódzkim) oraz usprawnienie komunikacji pomiędzy ośrodkiem gospodarczym w Świeciu a ośrodkami aktywności gospodarczej w Tucholi i Chojnicach. Obejście Płazowa o długości 1,8 km ujęto w proponowanym programie obwodnic i obejść miejscowości na ciągach drogowych w województwie kujawsko-pomorskim wśród inwestycji posiadających dokumentację projektową bądź będących w trakcie jej przygotowania.

(akta kontroli str. 262-313)

W okresie objętym kontrolą ZDW opracował projekt planu rozwoju sieci drogowej na lata 2009-2015. Natomiast dla lat 2017-2023 opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej zlecono podmiotowi zewnętrznemu. W projekcie planu na lata 2009-2015 według stanu na 9 lutego 2009 r. przebudowa DW 240 na odcinku od km 24+720 do km 36+600 oraz od km 62+599 do km 65+335 (razem 14,616 km) została ujęta jako inwestycja własna nieposiadająca źródła finansowania, a jej koszt oszacowano na 29 078,0 tys. zł<sup>21</sup>. W projekcie planu na lata 2017-2023 DW 240 zaklasyfikowano do dróg o dobrym stanie nawierzchni<sup>22</sup>. Ponadto przeprowadzono pomiary ruchu drogowego, które potwierdziły, że DW 240 należy do najbardziej obciążonych dróg wojewódzkich<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 314-348)

W czerwcu 2007 r. na zlecenie Zarządu podmiot zewnętrzny opracował analizę techniczno-ekonomiczną wydatkowania samorządowych środków finansowych na utrzymanie bieżące, remonty i inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2007-2013. Analiza ujmowała przebudowę DW 240 jako jedno z podstawowych zadań dotyczących rozwoju i przebudowy wojewódzkiej infrastruktury drogowej. W propozycji planu odnowy DW 240 została ujęta w latach 2008<sup>24</sup>, 2010<sup>25</sup>, 2012<sup>26</sup> oraz 2013<sup>27</sup>. Ponadto na rok 2008 r. zaplanowano opracowanie projektu budowlano-wykonawczego na przebudowę mostu żelbetowego w Rudzkim Moście, a na rok 2010 przeprowadzenie robót budowlanych. Zgodnie z przedstawioną analizą łączna wartość inwestycji dotyczących DW 240 miała wynieść 35 960,0 tys. zł, w tym 2 920,0 tys. zł jako koszty przebudowy obiektu w Rudzkim Moście<sup>28</sup>. Analiza objęła również zadania inwestycyjne na drogach wojewódzkich, wynikające z treści Strategii Rozwoju Transportu. Dokument powtórzył przyjęte założenia w postaci szacowanego kosztu prac w wysokości 24 400,0 tys. zł dla odcinka od km 24+720 do km 36+600 oraz od km 62+599 do km 65+335.

W październiku 2011 r. podmiot zewnętrzny przedstawił, opracowaną na zlecenie ZDW, kolejną analizę techniczno-ekonomiczną, zgodnie z którą DW 240 została zaliczona do dróg wojewódzkich klasy G przeznaczonych do przebudowy

<sup>19</sup> W rozumieniu Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. 2016 poz. 124).

<sup>20</sup> Transeuropejska sieć transportowa, TEN-T (ang. Trans-European Transport Networks) – program unijny dotyczący sieci drogowych, kolejowych, wodnych i powietrznych.

<sup>21</sup> Szacowany koszt w 2009 r. – 500,0 tys. zł, w 2010 r. – 8 000,0 tys. zł oraz w 2011 r. – 20 578,0 tys. zł.

<sup>22</sup> Według stanu na październik 2017 r.

<sup>23</sup> Pomiary dokonane czterech punktach dały wynik 6 141, 11 949, 6 570 oraz 8 160 pojazdów silnikowych na dobę. Średnie dobowe natężenie ruchu dla dróg wojewódzkich wynosiło 3 166 pojazdów.

<sup>24</sup> Od km 19+800 do km 21+400, od km 23+141 do km 23+624, od km 23+996 do km 24+132, od km 24+700 – rondo.

<sup>25</sup> Od km 18+000 do km 19+800, od km 21+400 do km 22+780.

<sup>26</sup> Od km 31+000 do km 36+600.

<sup>27</sup> Od km 24+800 do km 27+300.

<sup>28</sup> W 2008 r. – 4 260,0 tys. zł, w 2010 r. – 6 200,0 tys. zł, w 2012 r. 11 500,0 tys. zł oraz w 2013 r. – 14 000,0 tys. zł.

i podniesienia parametrów w celu zintegrowania sieci drogowej województwa z siecią korytarzy transeuropejskich TEN-T. Przebudowę DW 240 na odcinku od km 24+005 do km 36+817 oraz od km 62+877 do km 65+690 ujęto jako zadanie inwestycyjne na lata 2011-2020, nie wskazując jednak projekcji finansowej i określenia źródeł finansowania.

(akta kontroli str. 349-406)

W styczniu 2017 r. podmiot zewnętrzny przedstawił sporządzone na potrzeby Województwa Kujawsko-Pomorskiego studium wykonalności projektu dotyczącego rozbudowy DW 240. W treści dokumentu wskazano, że potrzeba jego realizacji wynika ze złego stanu nawierzchni DW 240, która utrudnia dostęp do zewnętrznego układu komunikacyjnego i uniemożliwia obsługę powiększającego się ruchu pojazdów. Po przeprowadzeniu analizy wykonalności, popytu oraz opcji wybrano rozwiązanie w postaci rozbudowy drogi na odcinku 16,5 km, likwidację kolizji z urządzeniami obcymi, wzmocnienie istniejącej nawierzchni, a w miejscach poszerzeń oraz korekty łuków poziomych wykonanie nowej konstrukcji, rozbudowę skrzyżowań, przebudowę istniejących i budowę nowych zatok autobusowych, budowę chodników w zakresie wynikającym z bezpieczeństwa kształtowania ruchu pieszego, korektę nienormatywnych parametrów technicznych (łuków poziomych i pionowych), korektę niwelety drogi, przebudowę istniejących i budowę nowych przepustów pod zjazdami i koroną drogi, budowę kanalizacji deszczowej w miejscowościach, rozbudowę istniejącego i budowę nowego oświetlenia drogowego oraz wykonanie oznakowania poziomego i pionowego. Zgodnie ze studium nakłady inwestycyjne na realizację Projektu miały zamknąć się w kwocie 61 786,1 tys. zł.<sup>29</sup> Analiza kosztów i korzyści wykazała, że wybrany wariant realizacji inwestycji w odniesieniu do wariantu bezinwestycyjnego przyczyni się do zmniejszenia w latach 2019-2046 kosztów użytkowników i środowiska<sup>30</sup>, które oszacowano na 21 319,6 tys. zł w 2019 r. oraz 73 353,5 tys. zł w 2046 r.

(akta kontroli str. 407-481)

1.2. W strukturze organizacyjnej ZDW kwestie dotyczące przygotowania procesów inwestycyjnych przypisano Wydziałowi Inwestycji<sup>31</sup>, który m.in. odpowiadał za pełnienie funkcji inwestora dla robót objętych zakresem działania komórki, opracowywanie dokumentacji oraz harmonogramu robót. Ww. komórka odpowiadała również za współpracę z kierownikami kontraktów robót inwestycyjnych i projektantami, dokonywała odbioru robót oraz przygotowywała rozliczenia przydzielonych środków finansowych. W zakresie jej działania pozostawał także współudział w sporządzaniu i weryfikacji kosztorysów inwestorskich, specyfikacji technicznych, weryfikacji technologii oraz opracowania planów zamówień publicznych<sup>32</sup>. Pracę ww. komórki wspomagały pozostałe wydziały ZDW<sup>33</sup>.

Nadzór nad realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego od 11 sierpnia 2017 r. sprawował Kierownik projektu, który miał za zadanie kierowanie zespołem osób zaangażowanych do jego realizacji. Do jego obowiązków należało również m.in.

<sup>29</sup> W tym: 2 551,7 tys. zł – wykup gruntów, 58 374,8 tys. zł – roboty budowlane, 200,0 tys. zł – nadzór inwestorski, 9,6 tys. zł – nadzór autorski, 50,0 tys. zł – promocja oraz 600,0 tys. zł – zarządzanie.

<sup>30</sup> Ujęto koszty eksploatacji pojazdów, czasu w przewozach pasażerskich i towarowych, wypadków drogowych oraz emisji toksycznych składników spalin. Wskazane koszty wyznaczono na podstawie kosztów jednostkowych zawartych w „Instrukcji oceny efektywności ekonomicznej przedsięwzięć drogowych i mostowych dla dróg wojewódzkich” wydanej przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów.

<sup>31</sup> Dalej: „Referat Inwestycji”.

<sup>32</sup> Patrz: § 30 Regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy stanowiący Załącznik do Uchwały nr 40/1366/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 1 października 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy.

<sup>33</sup> W tym: Wydział Planowania i Rozwoju Sieci Drogowej, Wydział Geodezji i Nieruchomości oraz Wydział Zamówień Publicznych.

bieżące monitorowanie i kontrolowanie całego procesu związanego z realizacją projektu, nadzór nad prawidłowym wydatkowaniem środków, udział w spotkaniach roboczych i koordynacyjnych oraz uczestnictwo w komisjach odbiorowych i kontrolach prowadzonych przez nadzór budowlany.

(akta kontroli str. 1499-1589, 3121-3123)

Pracownicy, którym przypisano zadania, obowiązki i uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem Inwestycji byli odpowiednio przygotowani do ich wykonywania.

(akta kontroli str. 1560-1561)

1.3. ZDW przeprowadził postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km 24+160 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+690. W Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia zatwierdzonym przez Dyrektora ZDW 21 czerwca 2010 r. określono następujące założenia budowlane i parametry drogi, w tym m.in.:

- jezdnia o szerokości 7,0 m,
- obustronna opaska bitumiczna o szerokości 0,5 m,
- obustronne pobocza gruntowe o szerokości 1,5 m,
- wzmocnienie istniejącej nawierzchni do nośności 100 kN/oś,
- zaprojektowanie nowego odcinka obejścia Płazowa,
- budowa nowego parkingu na projektowanym obejściu Płazowa (dla maksymalnie 10 samochodów osobowych i trzech autobusów),
- budowa miejsc do ważenia i kontroli pojazdów (jedno miejsce na odcinku od km 27+550 do km 27+680 oraz jedno miejsce na nowo projektowanym obejściu Płazowa),
- wzmocnienie do klasy „B”<sup>34</sup> mostów w Rudzkim Młynie i Szumiącej oraz wiaduktu w Terespolu Pomorskim.

(akta kontroli str. 483-510)

Na etapie planowania i przygotowania Inwestycji sporządzono dwa warianty jej realizacji: pierwszy zakładający remont DW 240 na odcinku od km 23+100 do km 36+817 oraz od km 62+877 do km 65+690 lub rozbudowę na długości całego wskazanego odcinka wraz z zaprojektowaniem obejścia Płazowa oraz korektę przebiegu drogi za mostem na Brdzie. Nie zakładano wariantowania przebiegu obwodnicy.

(akta kontroli str. 18, 511-564)

1.4. Dyrektor ZDW przedłożył Zarządowi Województwa sporządzone 16 czerwca 2009 r. zbiorcze zestawienie kosztów zadania pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice- Świecie”. Rozpoczęcie procedur przetargowych zaplanowano na rok 2009, natomiast na lata 2010-2012 opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie robót drogowych. Wartość realizacji zadania oszacowano na 29 078,0 tys. zł. Zarząd Województwa zatwierdził zbiorcze zestawienie kosztów 21 lipca 2009 r.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Klasa obciążenie taborem samochodowym według PN-85/S-10030.

<sup>35</sup> Uchwała nr 56/904/09.

Ponownie koszty Inwestycji oszacowano 17 czerwca 2010 r.<sup>36</sup> Wartość zadania wyceniono na 36 711,6 tys. zł, w tym: wykonanie robót budowlanych drogowych na odcinku 14,892 km (30 219,3 tys. zł), remont mostu w Rudzkim Młynie (776,2 tys. zł), remont mostu przez rzekę Szumiącą (758,9 tys. zł) oraz remont wiaduktu w Terespolu Pomorskim (4 957,2 tys. zł).

Projektant 2 stycznia 2017 r. przedstawił kosztorys inwestorski, w którym przyjęto, że koszt robót budowlanych wyniesie 58 374,8 tys. zł. Szacowany koszt podzielono na trzy odcinki: 1) od km 24+160 do km 36+817 – 38 112,9 tys. zł, 2) obejście Płazowa – 10 570,5 tys. zł oraz 3) od km 62+877 do km 65+690 – 9 691,4 tys. zł. Pomimo to w grudniu 2017 r. w Planie Spójności Komunikacji wskazano, że szacowany koszt przebudowy DW 240 wyniesie 25 000,0 tys. zł. Jako źródła finansowania Inwestycji wskazano środki Unii Europejskiej (maksymalnie 85% wydatków kwalifikowalnych<sup>37</sup>) oraz województwa (co najmniej 15% wydatków kwalifikowalnych). Dyrektor ZDW wyjaśnił, że Zarząd nie tworzył Planu Spójności Komunikacji i nie zna powodów rozbieżności pomiędzy szacowaną wartością Inwestycji określoną w kosztorysie inwestorskim i Planie Spójności. Marszałek Województwa poinformował, że Zarządowi Województwa był znany kosztorys inwestorski, jednakże limit środków przyznany na drogi wojewódzkie<sup>38</sup> nie pozwolił na ujęcie cen kosztorysowych Inwestycji w treści Planu Spójności Komunikacji.

(akta kontroli str. 103-105, 566-572)

1.5. Dyrektor ZDW 2 lutego 2017 r. przekazał Instytucji Zarządzającej<sup>39</sup> Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 240 Chojnice – Świecie od km 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718”. Wnioskodawcą i beneficjentem Projektu było województwo kujawsko-pomorskie. Wniosek otrzymał kontrasygnatę Skarbnika Województwa. Następnie Województwo 6 lutego 2017 r. złożyło wskazany wniosek o dofinansowanie w ramach Osi priorytetowej 5 – Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu, Działania 5.1 Infrastruktura drogowa.

Dyrektor ZDW 26 marca 2017 r. przekazał IZ korektę wniosku o dofinansowanie, polegającą na obniżeniu kosztów zarządzania projektem z 600,0 tys. zł do 407,7 tys. zł. Po korekcie wartość ogółem Projektu wynosiła 61 593,8 tys. zł i obejmowała wyłącznie wydatki kwalifikowalne. Wnioskowano o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w wysokości 52 354,7 tys. zł. Skorygowany wniosek został pozytywnie zweryfikowany 23 maja 2017 r., a dzień później Zarząd Województwa podjął uchwałę<sup>40</sup> o dofinansowaniu Projektu w kwocie nie większej niż 52 354,7 tys. zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>41</sup>. ZDW jako podmiot realizujący Projekt został zobowiązany do wniesienia wkładu własnego w wysokości co najmniej 9 239,1 tys. zł, a szczegółowe zasady i warunki przekazywania, wykorzystania i rozliczania środków pochodzących z EFRR określały „Zasady

<sup>36</sup> Oszacowanie przeprowadzono w związku z koniecznością ustalenia wartości przedmiotu zamówienia na opracowanie dokumentacji technicznej dla Projektu.

<sup>37</sup> Na etapie składania wniosku o dofinansowanie nie zakładano ponoszenia wydatków niekwalifikowalnych.

<sup>38</sup> W ramach Osi priorytetowej 5 Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu, Działanie 5.1 Infrastruktura drogowa, Priorytet inwestycyjny 7b: Zwiększenie mobilności regionalnej poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi, Cel szczegółowy: Zwiększona dostępność transportowa drogowa województwa.

<sup>39</sup> Dalej: „IZ”

<sup>40</sup> Uchwała nr 20/922/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przyznania dofinansowania na realizację projektu własnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

<sup>41</sup> Dalej: „EFRR”.

realizacji projektu własnego”, stanowiące załącznik do uchwały. Realizacja Projektu miała zostać zakończona 30 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 573-657, 935)

Sejmik Województwa w wieloletniej prognozie finansowej<sup>42</sup> w ramach wykazu przedsięwzięć wieloletnich ujął łączne nakłady finansowe na rozbudowę DW 240 w wysokości:

- 25 000,0 tys. zł w WPF na lata 2016-2038 (limity: 2 551,7 tys. zł w 2016 r., 10 448,3 tys. zł w 2017 r. oraz 12 000,0 tys. zł w 2018 r.)<sup>43</sup>
- 75 063,9 tys. zł w WPF na lata 2017-2038 (limity: 2 975,5 tys. zł w 2017 r., 57 370,1 tys. zł w 2018 r. oraz 12 750,8 tys. zł w 2019 r.)<sup>44</sup>;
- 75 063,9 tys. zł w WPF na lata 2018-2038 (limity: 36 181,5 tys. zł w 2018 r. oraz 34 966,4 tys. zł w 2019 r.)<sup>45</sup>;
- 75 152,0 tys. zł w WPF na lata 2019-2038 (limit: 38 443,7 tys. zł w 2019 r.)<sup>46</sup>.

W budżecie Województwa na realizację Projektu zaplanowano:

- 2 551,7 tys. zł na rok 2016 (w całości środki własne),
- 3 172,9 tys. zł na rok 2017, w tym 1 332,7 tys. zł jako środki własne,
- 36 424,9 tys. zł na rok 2018, w tym 10 533,4 tys. zł jako środki własne,
- 38 530,4 tys. zł na rok 2019, w tym 13 239,7 tys. zł jako środki własne.

(akta kontroli str. 754-934)

Według stanu na dzień zakończenia kontroli Zarząd Województwa podjął sześć uchwał w sprawie zmiany zasad dofinansowania Projektu:

- 25 października 2017 r. przedłużono czas realizacji Inwestycji do 30 września 2018 r.,
- 30 listopada 2018 r. zwiększono całkowitą wartość Projektu do 75 451,2 tys. zł, zwiększenie w kwocie 13 857,4 tys. zł polegało na dodaniu wydatków niekwalifikowanych, których poniesienia dotychczas nie przewidywano, zwiększono wkład własny do wysokości co najmniej 23 096,5 tys. zł oraz przedłużono czas realizacji Inwestycji do 31 grudnia 2018 r.,
- 10 maja 2019 r. przedłużono czas realizacji Inwestycji do 30 czerwca 2019 r.,
- 2 października 2019 r. zwiększono całkowitą wartość Projektu do 75 701,8 tys. zł wkład własny do wysokości co najmniej 23 439,4 tys. zł oraz przedłużono czas realizacji Inwestycji do 31 października 2019 r.,
- 10 marca 2021 r. zmniejszono całkowitą wartość Projektu do 74 814,9 tys. zł, kwotę dofinansowania z EFRR do 51 583,7 tys. zł oraz wkład własny do 23 231,2 tys. zł.

---

<sup>42</sup> Dalej: „WPF”.

<sup>43</sup> Uchwała nr XXIV/430/16 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2016-2038.

<sup>44</sup> Uchwała nr XL/661/17 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2017-2038.

<sup>45</sup> Uchwała nr II/49/18 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2018-2038.

<sup>46</sup> Uchwała nr XII/263/19 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2019-2038.

- 1 grudnia 2021 r. zaktualizowano dane dotyczące docelowej wartości wskaźnika produktu (Długość przebudowanych dróg wojewódzkich [km]).

(akta kontroli str. 658-753, 935)

Od 1 lipca 2019 r. do 1 października 2019 r. ZDW realizował Projekt, mimo że obowiązująca w tamtym okresie uchwała Zarządu Województwa określała czas jego zakończenia na 30 czerwca 2019 r. Dopiero 2 października 2019 r. Zarząd Województwa przedłużył czas realizacji Inwestycji do 31 października 2019 r. Dyrektor wyjaśnił, że Zarząd już 23 kwietnia 2019 r. wystąpił do Urzędu Marszałkowskiego z wnioskiem o wydłużenie terminu realizacji Projektu do 30 września 2019 r.<sup>47</sup> Pismem z 31 maja 2019 r.<sup>48</sup> IZ wyraziła zgodę na przesunięcie terminu zakończenia realizacji Projektu do 30 września 2019 r., co zostało usankcjonowane stanowiskiem Zarządu Województwa z 22 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 31, 94-98)

1.6. Dyrektor ZDW 18 czerwca 2010 r. zatwierdził wniosek o rozpoczęcie procedury postępowania o zamówienie publiczne na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej Nr 240 Chojnice – Świecie od km 24+160 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+690”. Przed wszczęciem procedury, tj. 15 czerwca 2009 r., Departament Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego polecił<sup>49</sup> wprowadzenie do przedmiotu zamówienia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia<sup>50</sup>: 1) wykonania inwentaryzacji drogi dla projektowanego odcinka potwierdzonej przez kierownika rejonu i drogomistrza, 2) badania ugięć nawierzchni i oceny nośności projektowanego odcinka, 3) rozpoznania konstrukcji nawierzchni metodą radarową lub przez odwierty, 4) oceny wizualnej uszkodzeń nawierzchni stanu istniejącego, 5) badania laboratoryjnego podłoża gruntowego i materiału istniejącej nawierzchni oraz 6) wymogu sporządzenia odrębnego projektu technologicznego remontu nawierzchni. ZDW zastosował się do przekazanych wytycznych i ujął w SIWZ zalecane przez Departament Infrastruktury elementy. Ogłoszenie o zamówieniu przekazano do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej 22 czerwca 2010 r.<sup>51</sup> Do upływu terminu<sup>52</sup> złożono 16 ofert. Ostatecznie wymagania udziału w postępowaniu spełniło 3 wykonawców<sup>53</sup>. Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty przekazano 19 października 2010 r.

(akta kontroli str. 936-963)

ZDW zawarł umowę z projektantem 4 listopada 2010 r.<sup>54</sup> Koszt powierzenia zadania wyceniono na 726,2 tys. zł brutto<sup>55</sup>. Projektantowi powierzono uzyskanie decyzji: o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia<sup>56</sup>, na wycinkę drzew oraz ZRID. Projektant zobowiązał się do realizacji przedmiotu umowy w terminie 12 miesięcy od dnia jej podpisania, w tym uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do 4 lipca 2011 r.

<sup>47</sup> Pismem o sygn. ZDW.T3.392.240.69.19.

<sup>48</sup> Pismem o sygn. WP-II-C.433.5.5.2017.

<sup>49</sup> Pismem o sygn. TD.II.3031/11/2009.

<sup>50</sup> Dalej: „SIWZ”.

<sup>51</sup> Opublikowane 25 czerwca 2010 r., nr 2010/S 121-183983.

<sup>52</sup> Tj. 6 sierpnia 2010 r. do godz. 9:45.

<sup>53</sup> Pozostałych 13 wykonawców wykluczono z postępowania z powodu nieprzedłużenia terminu związania ofertą, o którym mowa w art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2010 Nr 113, poz. 759, dalej: PZP).

<sup>54</sup> Umowa o sygn. ZDW.N4.361-27a/2010.

<sup>55</sup> W związku ze zmianą stawki podstawowej podatku od towarów i usług na 23% wynagrodzenie projektanta wzrosło do 732,2 tys. zł.

<sup>56</sup> Dalej: „decyzja środowiskowa”.

Również 4 listopada 2010 r. pomiędzy ZDW<sup>57</sup> a projektantem zawarto umowę na zapewnienie nadzoru autorskiego<sup>58</sup>. Koszt realizacji przedmiotu umowy wyceniono na 9,5 tys. zł brutto<sup>59</sup>. Projektant zobowiązał się m.in. do udziału w radach budowy i naradach technicznych, udzielania wyjaśnień dotyczących dokumentacji projektowej, dokonywania zmian rysunków, specyfikacji lub innych dokumentów zgodnie z potrzebami Inwestycji oraz zatwierdzania do realizacji dokumentacji technicznej opracowanej przez wykonawcę robót budowlanych. Umowa miała wejść w życie pod warunkiem podpisania przez ZDW kontraktu na roboty budowlane. W umowie nie wskazano szacowanego czasu realizacji Inwestycji.

(akta kontroli str. 964-994)

W trakcie prac projektowych Dyrektor ZDW podjął decyzję o rozszerzeniu zakresu Inwestycji o odcinek DW 240 od km 23+100 do km 24+160. Decyzję uzasadniał zły stan techniczny wskazanego fragmentu drogi. ZDW 1 lipca 2011 r. zawarł w trybie z wolnej ręki umowę<sup>60</sup>, na podstawie której zlecił projektantowi opracowanie dokumentacji dla wyszczególnionego odcinka. Strony uzgodniły wynagrodzenie w wysokości 142,6 tys. zł brutto<sup>61</sup>. Pierwotny termin realizacji umowy wyznaczono na 15 grudnia 2011 r. Odrębną umowę na zapewnienie nadzoru autorskiego podpisano 5 lipca 2011 r.<sup>62</sup>

(akta kontroli str. 995-1027)

W związku ze złagodzeniem przepisów dotyczących norm hałasu podjęto decyzję o aktualizacji rozwiązań projektowych. Wejście w życie 23 października 2012 r. Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku<sup>63</sup> umożliwiło rezygnację z obszarów ograniczonego użytkowania. W rezultacie ZDW 12 marca 2013 r. zawarł z projektantem umowę, której przedmiotem było ponowne obliczenie wartości hałasu wraz z aktualizacją rozwiązań projektowych. Wykonawca zobowiązał się do realizacji umowy do 31 maja 2013 r. za wynagrodzeniem w wysokości 10,5 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 22-23, 1028-1033)

W trakcie prac projektowych wielokrotnie przesuwano termin wykonania przez projektanta przedmiotu umowy. Kolejnymi aneksami pierwotny termin wyznaczony na 4 listopada 2011 r. był zmieniany sześciokrotnie: na 30 maja 2012 r. (aneks nr 2 z 3 listopada 2011 r.), 30 października 2012 r. (aneks nr 3 z 30 maja 2012 r.), 17 grudnia 2012 r. (aneks nr 4 z 30 października 2012 r.), 31 maja 2013 r. (aneks nr 5 z 31 maja 2013 r.), 30 listopada 2013 r. (aneks nr 6 z 25 września 2013 r.) oraz 30 maja 2014 r. (aneks nr 7 z 18 kwietnia 2014 r.). Przekazanie i odbiór dokumentacji projektowej nastąpiły 26 czerwca 2014 r., tj. 964 dni po pierwotnie ustalonym terminie na 4 listopada 2011 r. oraz 27 dni po upływie terminu wyznaczonego w ostatnim z zawartych z projektantem aneksów do umowy.

Korespondencja prowadzona pomiędzy ZDW a projektantem wskazuje, że przyczynami zmian terminu na sporządzenie dokumentacji i uzyskanie ZRID były

<sup>57</sup> Na podstawie aneksu nr 2/2017 z 5 września 2017 r. w związku z centralizacją rozliczeń podatku od towarów i usług stroną umowy stało się Województwo Kujawsko-Pomorskie, w którego imieniu działał ZDW.

<sup>58</sup> Umowa o sygn. ZDW.N4.361-27b/2010.

<sup>59</sup> W związku ze zmianą stawki podstawowej podatku od towarów i usług na 23% wynagrodzenie projektanta wzrosło do 9,6 tys. zł.

<sup>60</sup> Umowa o sygn. ZDW.N4.361-18a/2011.

<sup>61</sup> ZDW jako zamawiający przewidział udzielenie zamówienia uzupełniającego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 PZP, stanowiącego nie więcej niż 20% wartości zamówienia podstawowego.

<sup>62</sup> Umowa o sygn. ZDW.N4.361-18b/2011.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 109.

przedłużenie postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej w związku ze zmianą obowiązujących wówczas przepisów dotyczących granicznych norm hałasu, konieczność ustalenia nowych stron postępowania w postępowaniu prowadzonym przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego oraz potrzeba wykonania większej liczby podziałów działek niż było to przewidziane w SIWZ (179 działek zamiast 160).

(akta kontroli str. 964-994, 1010-1027, 1038-1049)

W 2016 r. ZDW oraz projektant podpisali umowę<sup>64</sup> dotyczącą przeprowadzenia analizy dokumentacji technicznej dotyczącej rozbudowy DW 240, w tym: opracowanie kosztorysów inwestorskich, weryfikację przyjętej kategorii ruchu w związku ze zmianą sposobu jej określenia, weryfikację przyjętej konstrukcji nawierzchni, określenie zmniejszenia wartości zadania m.in. poprzez zmianę konstrukcji nawierzchni opaski bezpieczeństwa z bitumicznej na tłuczniową, wyłączenie z projektu ciągów pieszo-rowerowych i kanałów technologicznych. W treści umowy zastrzeżono, że wprowadzone zmiany do projektu powinny być zmianami nieistotnymi w rozumieniu przepisów budowlanych oraz nie stać w sprzeczności z treścią uzyskanej na potrzeby Inwestycji decyzji środowiskowej. Strony uzgodniły wynagrodzenie w wysokości 147,6 tys. zł brutto. Pierwotny termin realizacji umowy wyznaczony na 30 czerwca 2016 r. przesunięto na 29 lipca 2016 r.<sup>65</sup>

(akta kontroli str. 68, 1053-1058)

Łączne wydatki na opracowanie dokumentacji projektowej oraz nadzór autorski wyniosły 1 044,5 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 1060)

1.7. Przed rozpoczęciem Inwestycji ZDW uzyskał wszystkie niezbędne pozwolenia na jej realizację, tj.:

- decyzję środowiskową wydaną 21 grudnia 2012 r. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy<sup>66</sup>,
- decyzję zezwalającą na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1, 3, 5, 6, 7, 9, 13, 15, 18, 19, 20 oraz 22 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>67</sup> wydaną 28 czerwca 2013 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska<sup>68</sup>,
- decyzję udzielającą pozwolenia wodnoprawnego wydaną 5 sierpnia 2013 r. przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego<sup>69</sup>.

Zarząd Województwa reprezentowany przez Dyrektora ZDW wnioskiem z 3 września 2013 r. wystąpił do Wojewody o wydanie ZRID dla zadania pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718”. Do wniosku nie załączono jednak opracowanego w kwietniu 2013 r. projektu architektoniczno-budowlanego w branży mostowej dla kładki w km 64-858,19 DW 240.<sup>70</sup> Pismem z 31 stycznia 2014 r. Wojewoda wezwał do uzupełnienia braków formalnych, co nastąpiło 6 marca 2014 r. Wojewoda 25 czerwca 2014 r. wydał decyzję zezwalającą na realizację inwestycji drogowej<sup>71</sup>, w której m.in. wskazano wymagania

<sup>64</sup> Umowa o sygn. ZDW.N4.361-25/2016.

<sup>65</sup> Na podstawie aneksu nr 1/2016 z 30 czerwca 2016 r.

<sup>66</sup> Nr 36/2012, znak: WOO.4210.23.2011.KŚ.49.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.

<sup>68</sup> Znak: DOP-OC.6205.94.2012.HS.5.

<sup>69</sup> Znak: ŚG IV.7322.11.2013.

<sup>70</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>71</sup> Nr 7/ZRID/2014.

dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określono linie rozgraniczające teren i warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, zatwierdzono podział nieruchomości i projekt budowlany i oznaczono nieruchomości, które stały się własnością Województwa. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja stała się ostateczna 4 sierpnia 2014 r.

(akta kontroli str. 177-180, 1061-1091)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor do wniosku o wydanie ZRID dla zadania pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718” nie załączył opracowanego w kwietniu 2013 r. projektu architektoniczno-budowlanego w branży mostowej dla kładki w km 64+858,19 DW 240. Tymczasem we wniosku z 27 lutego 2017 r. o rozpoczęcie procedury postępowania o zamówienie publiczne wśród załączników wskazano „Projekt wykonawczy branża mostowa – kładka w km 64+858”.

(akta kontroli str. 177-180, 1061-1091, 1860-1864, 2142-2146, 2282-2312)

Dyrektor wyjaśnił, iż nie posiada wiedzy, dlaczego nie załączono wskazanego projektu architektoniczno-budowlanego do wniosku o ZRID. Wskazał również, że dopiero w trakcie realizacji Inwestycji okazało się, że decyzja ZRID nie obejmuje budowy kładki w km 64+858,19 i remontu wiaduktu. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że wykonawca robót budowlanych zaproponował zaprojektowanie nowego obiektu wraz z uwzględnieniem na nim ciągu pieszo-rowerowego, co pozwoliłoby zrezygnować z wykonania zaprojektowanej kładki i poniesienia kosztów z tym związanych.

(akta kontroli str. 1488)

Były Dyrektor zeznał, że był przekonany, że projekt architektoniczno-budowlany w branży mostowej dla kładki został przekazany organowi uprawnionemu do wydania ZRID. Zeznał, że nie było po stronie ZDW decyzji, żeby nie przedłożyć wskazanego projektu Wojewodzie. Według Byłego Dyrektora mogła nastąpić pomyłka podczas kompletowania dokumentacji.

(akta kontroli str. 1440)

2. ZDW nie wystąpił do projektanta o zapłatę kary umownej z tytułu zwłoki w przedłożeniu dokumentacji projektowej o której mowa w § 11 umów nr: ZDW.N4.361-27a/2010 oraz ZDW.N4.361-18a/2011. Przekazanie i odbiór dokumentacji projektowej miały nastąpić 30 maja 2014 r., a faktycznie nastąpiły 26 czerwca 2014 r., tj. 27 dni po upływie terminu wyznaczonego w ostatnich z zawartych z projektantem aneksów do ww. umów. Łączna wartość nienaliczonych kar umownych wyniosła 38,8 tys. zł<sup>72</sup>.

(akta kontroli str. 73-74, 984-985, 1023, 1034-1037, 1050-1052)

Dyrektor wskazał, że nie jest w stanie udzielić wyjaśnień ze względu na upływ czasu i fakt, że osoby odpowiedzialne za nadzór i odbiór dokumentacji nie są już pracownikami Zarządu.

(akta kontroli str. 73-74)

<sup>72</sup> Tj. 32,6 tys. zł z tytułu kary umownej przewidzianej w umowie o sygn. ZDW.N4.361-27a/2010 oraz 6,3 tys. zł w umowie o sygn. ZDW.N4.361-18a/2011.

Były Dyrektor zeznał, że nie pamięta już dokładnie wszystkich okoliczności związanych z realizacją umów zawartych z projektantem.

(akta kontroli str. 1440-1441)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Realizację Inwestycji poprzedziło sporządzenie rzetelnych analiz, wskazujących na potrzebę przebudowy DW 240. Dokumenty strategiczne przyjęte przez ZDW były spójne ze strategiami województwa. NIK pozytywnie ocenia zabezpieczenie środków do sfinansowania Inwestycji w zakresie określonym w uchwale Zarządu Województwa i zgromadzenie dokumentacji projektowej niezbędnej do jej rozpoczęcia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzedłożenia Wojewodzie jednego projektu architektoniczno-budowlanego w branży mostowej oraz nienaliczenia wobec projektanta kary umownej w wysokości 38,8 tys. zł z tytułu zwłoki w przedłożeniu dokumentacji projektowej.

#### OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji

a) W celu zrealizowania badanej Inwestycji ZDW przeprowadził dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego i zamówienia z wolnej ręki) w ramach, których wyłoniono wykonawcę Inwestycji oraz uzupełniono zamówienie w zakresie wycinki drzew.

(akta kontroli str. 1300-1301, 1655-2001, 2161-2363, 2710-2770)

W toku prowadzenia Inwestycji skorzystano również z zamówień udzielonych w trzech kolejnych postępowaniach (zamówienie na usługi społeczne oraz dwa przetargi nieograniczone), które zawierały również komponenty dedykowane realizowanej Inwestycji w zakresie świadczenia usług prawnych<sup>73</sup>, dostarczenia dwóch tablic informacyjnych<sup>74</sup> oraz przekazania materiałów promocyjnych<sup>75</sup>.

Wszystkie zamówienia podlegały odrębnemu szacowaniu wartości, a tryb ich udzielenia był adekwatny do ceny ustalonej w toku tych postępowań.

(akta kontroli str. 1562-1654)

Badaniem objęto udzielenie dwóch zamówień publicznych, których wartość każdorazowo przekraczała 130 tys. zł, tj.

1. rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km. 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718<sup>76</sup> (ZDW.N4.363.04.2017),
2. wykonanie zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych robót – Wycinka drzew i krzewów w ramach zadania: Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km. 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718<sup>77</sup> (ZDW.N4.363.03.2019).

(akta kontroli str. 177-180, 1061-1091, 1436-1442, 1655-2001, 2161-2363, 2488-2602, 2710-2770, 3025-3030)

Wyłonienie wykonawcy robót budowlanych nastąpiło w wyniku rozstrzygnięcia zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Przed przystąpieniem do

<sup>73</sup> Świadczenie kompleksowej obsługi prawnej oraz usług doradztwa prawnego przy realizacji pięciu przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym badanego przedsięwzięcia – umowa nr ZDW.N4.363.02.2018 z 7 lutego 2019 r.

<sup>74</sup> Promocja projektów dla zadań realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 – umowa nr ZDW.N4.363.13.2017 z 3 listopada 2017 r.

<sup>75</sup> Zakup materiałów promocyjnych w ramach realizacji zadań pt. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 240 Chojnice – Świecie od km 23+190 do km 36+817 i od km 62+877 do km 65+718 - umowa nr ZDW.N4.363.12.2018/F z 17 sierpnia 2018 r.

<sup>76</sup> Dalej: „robota budowlana”.

<sup>77</sup> Dalej: „wycinka drzew”.

przetargu, 2 stycznia 2017 r. ZDW oszacował wartość zamówienia, a następnie 4 marca 2017 r. wszczął postępowanie przetargowe<sup>78</sup>.

(akta kontroli str. 1658-1669, 1860-1907, 1984-2001)

W SIWZ nie przewidziano możliwości podziału zamówienia, ponieważ potrzeba skoordynowania działań różnych wykonawców realizujących poszczególne części zamówienia mogłaby poważnie zagrozić właściwemu wykonaniu zamówienia. Zakres prac obejmował szereg zadań związanych z przebudową drogi na odcinku 15,997 km, w tym wykonania wzmocnienia istniejącej i wykonania nowej nawierzchni, rozbudowy skrzyżowań, budowę ciągów pieszo-rowerowych, kanalizacji deszczowej i sanitarnej. W ramach zadania przewidziano przebudowę przejścia przez wieś Płazowo oraz budowę obwodnicy dla tej miejscowości o długości ok. 1,8 km. Zaplanowano ponadto przebudowę mostu w miejscowości Rudzki Młyn (km 28+501) i Szumiąca (km 34+228) oraz remont wiaduktu w Terespolu Pomorskim (km 64+831). Od wykonawcy robót oczekiwano także wybudowania dwóch kładek dla pieszych i rowerzystów, w Rudzkim Młynie i Terespolu Pomorskim.

(akta kontroli str. 1658-1669, 1677-1759)

Postępowanie na robotę budowlaną zostało wszczęte i przeprowadzone w trybie określonym w art. 39 Pzp<sup>79</sup>. Ostateczny termin składania ofert w przetargu ustalono na 23 maja 2017 r. W tym samym dniu dokonano również otwarcia ofert. W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęło pięć formularzy ofertowych, wszystkie ważne, przy czym jeden z nich był uzupełniany w trybie art. 26 ust. 1 Pzp<sup>80</sup>. W trakcie postępowania nie odrzucono żadnej oferty.

(akta kontroli str. 1658-1669, 1984-2001, 3124-3131)

SIWZ badanego zamówienia zawierała wszystkie wymagane elementy. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane prawidłowo, a do przeprowadzenia postępowania powołano odpowiednią komisję przetargową<sup>81</sup>. Ponadto:

- wszystkie osoby wykonujące czynności w ramach postępowania przetargowego złożyły wymagane oświadczenia;
- wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu oraz wnieśli wadium w formie i wysokości zgodnej z SIWZ; a treść złożonych przez nich ofert odpowiadała wymogom zawartym w SIWZ;
- wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów określonych w SIWZ;
- o wynikach postępowania w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nich udział wykonawców;
- sporządzono pisemny protokół, w którym udokumentowano przebieg postępowania;
- treść umów zawartych z wykonawcą była zgodna z projektem wskazanym w SIWZ.

(akta kontroli str. 1677-1759, 1785, 1984-2001)

<sup>78</sup> Ogłoszenie w dzienniku urzędowym UE zostało opublikowane w sobotę – 04 marca 2017 r., a na stronie zamawiającego w poniedziałek – 06 marca 2017 r.

<sup>79</sup> Tj. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

<sup>80</sup> W zakresie dostarczenia: informacji z Krajowego Rejestru Sądowego w przedmiocie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 12, 14 i 21 poprzedniego Pzp, zaświadczenia o niezaleganiu z opłacaniem podatków oraz dokumentu potwierdzającego niezaleganie z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne.

<sup>81</sup> Zrządzenie nr 8/2017 Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy z dnia 9 marca 2017 r.

W toku postępowania jeden z uczestników, z powodu ukształtowania treści SIWZ w sposób sprzeczny z przepisami Pzp oraz kwestionowania postanowień dokumentacji i wyjaśnień ZDW, dwukrotnie<sup>82</sup> składał odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej<sup>83</sup>. W obu przypadkach KIO umorzyło postępowanie z powodu cofnięcia złożonych odwołań<sup>84</sup>. Na orzeczenia KIO nie zostały wniesione skargi do sądu okręgowego.

(akta kontroli str. 1668, 1908)

Ostateczne rozstrzygnięcie postępowania nastąpiło 4 lipca 2017 r., a do zawarcia umowy zgodnie ze wzorem ustalonym w SIWZ doszło 3 sierpnia 2017 r. Podpisanie umowy na kwotę 71 993,1 tys. zł brutto nastąpiło w terminie określonym w art. 94 Pzp.

(akta kontroli str. 1669, 1910-1931)

W toku realizacji Inwestycji ZDW zawarł 12 aneksów do umowy. W aneksie od nr 1 do 3 oraz od nr 6 do 8 wprowadzano do umowy kolejnych podwykonawców oraz dokonano zmiany adresu wykonawcy. W pozostałych sześciu aneksach dokonano korekt, które miały wpływ na zakres, termin i wartość wykonanych prac. Wszystkie zmiany zostały przewidziane w treści umowy. I tak, w aneksie:

- nr 4 z 27 lipca 2018 r. zrezygnowano z wykonania kładki pieszo - rowerowej i remontu wiaduktu w Terespole Pomorskim oraz dokonano zmiany sposobu wykonania kładki w Rudzkim Młynie, a także wysokości gwarancji bankowej wykonania umowy. Wartość zamówienia po zmianie została ustalona na kwotę 68 267,8 tys. zł brutto,
- nr 5 z 2 sierpnia 2018 r. uwzględniono wykonanie robót dodatkowych (dodatkowej wymiany gruntów), dokonano kolejnej zmiany gwarancji bankowej oraz przedłużono termin wykonania umowy o 150 dni (do 31 grudnia 2018 r.). Wartość robót ustalono na kwotę 71 993,1 tys. zł brutto,
- nr 9 z 31 grudnia 2018 r. zmieniono termin wykonania zamówienia na 30 kwietnia 2019 r.,
- nr 10 z 26 marca 2019 r. określono roboty zaniechanie i dodatkowe oraz ustalono wartość umowy na kwotę 71 612,8 tys. zł brutto,
- nr 11 z 30 maja 2019 r. dokonano zmiany Kierownika Budowy,
- nr 12 z 30 maja 2019 r. ustalono roboty przewymiarowane i zaniechane oraz określono kolejne roboty dodatkowe. Dokonano również zmiany zabezpieczenia wykonania oraz terminu realizacji Inwestycji do 15 czerwca 2019 r. Uzgodniono ponadto, że wartość Inwestycji wyniesie 71 612 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 1932-1983, 2638)

W toku realizacji Inwestycji ZDW, zgodnie z art. 67 ust 1 pkt 6 Pzp, udzielił z wolnej ręki zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych robót – wycince drzew i krzewów oraz nasadzeń zastępczych. Osoby wykonujące czynności w ramach postępowania przetargowego złożyły wymagane oświadczenia. Wartość zamówienia została ustalona 4 lutego 2019 na kwotę 308,7 tys. zł (netto). Negocjacje w sprawie

---

<sup>82</sup> 14 marca 2017 r i 20 kwietnia 2017 r.

<sup>83</sup> Dalej: „KIO”.

<sup>84</sup> Postanowienie KIO 495/17 z 5 kwietnia 2017 r. oraz KIO 776/17 z 4 maja 2017 r.

ostatecznych warunków zakresu zadania przeprowadzono 15 lutego 2019 r., a odpowiednią umowę na kwotę 379,8 tys. (brutto) zawarto 20 lutego 2019 r.<sup>85</sup>.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że pierwotnie do wycięcia przewidziano 388 sztuk drzew oraz 6,93 ha zadrzewień i krzewów. W toku robót po wytyczeniu geodezyjnym Inwestycji, a następnie wycięciu przez Lasy Państwowe drzew i krzewów oraz pozostawieniu przez Lasy Państwowe drzew i krzewów w wieku do 20 lat<sup>86</sup>, stwierdzono liczne kolizje z pozostałymi drzewami. Dodatkowo należało zatem wyciąć 381 sztuk drzew oraz 2,19 ha zadrzewień i krzewów.

Dyrektor podał również, iż w związku z problemami z dodatkowymi wycinkami w różnych inwestycjach, od 2020 r. wprowadzono zmianę sposobu postępowania. Przed upublicznieniem zamówienia pracownicy ZDW weryfikują w terenie ilości wycinek zawartych w dokumentacji projektowej ze stanem faktycznym, a w przypadku rozbieżności, aktualizują. W opinii Dyrektora takie działania skutecznie ograniczyły koszty związane z robotami dodatkowymi na etapie realizacji Inwestycji.

(akta kontroli str. 2161-2275, 2490, 2496-2497, 2728-2732)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. ZDW w procesie udzielania oraz oszacowania wartości zamówienia<sup>87</sup>, uwzględnił budowę kładki pieszo-rowerowej oraz remont wiaduktu w miejscowości Terespol Pomorski, pomimo że ZDW nie dysponowało zatwierdzoną dokumentacją projektową dla tych obiektów (oba obiekty mostowe nie zostały objęte decyzją ZRID). Ww. było niezgodnie z art. 31 ust. 1 Pzp. W konsekwencji takiego działania doszło do zawarcia umowy (na kwotę 71 993,1 tys. zł).

Były Dyrektor podał m.in., że odpowiednia dokumentacja była przygotowana, nie był jednak w stanie podać powodów, dlaczego nie znalazła się ona ostatecznie w decyzji ZRID.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że opis przedmiotu zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej pierwotnie zakładał remonty obiektów mostowych i dopiero w trakcie prac projektowych nastąpiła zmiana założeń (z wyłączeniem wiaduktu w Terespolu Pomorskim) zakładająca ich przebudowę. Wskazał również, że w projekcie wykonawczym remontu wiaduktu widniał zapis informujący, że z uwagi na modernizację linii kolejowej nr 131 przewidywano jedynie konieczność remontu pomostu i zabezpieczenia konstrukcji przed dalszą degradacją do czasu całkowitej przebudowy obiektu. Ponadto przed przystąpieniem do prac wykonawca zobowiązany został do oceny faktycznego stanu technicznego obiektu, na podstawie której miała zostać podjęta decyzja o ew. zmianie zakresu remontu.

Dyrektor podał również, że prace remontowe nie wymagały uzyskania decyzji ZRID natomiast mogły być realizowane w oparciu o projekt wykonawczy (został załączony do ogłoszenia o udzieleniu zamówienia). Przyznał także, że opis przedmiotu zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej zakładał budowę kładki w Terespolu Pomorski, jednak obecne kierownictwo ZDW nie posiada wiedzy, dlaczego nie została uzyskana decyzja ZRID w tym zakresie. Nie był również w stanie wyjaśnić, dlaczego w dokumentacji przetargowej

<sup>85</sup> Wartość pierwotna wycinek i nasadzeń zastępczych wynosiła 1 455,6 tys. brutto. 2 sierpnia 2018 r. ZDW zawarł aneks nr 5 przedłużający termin wykonania przedmiotu umowy o 150 dni. Zmiana terminu obejmowała m.in. okoliczności związane z ww. wycinką.

<sup>86</sup> zgodnie z art. 20b ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji Inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U z 2024 r. poz. 311).

<sup>87</sup> ZDW.N4.363.04.2017.

uwzględniono projekty wykonawcze na oba obiekty, choć nie były one zatwierdzone.

NIK zwraca uwagę, że z treści decyzji ZRID wynika, że Wojewoda wyrażał zgodę na remonty obiektów mostowych na DW 240 i jednocześnie zatwierdził projekty budowlane dla tych obiektów<sup>88</sup>. Analogicznie prace na wiadukcie w Terespolu Pomorskim także wymagałyby takiego projektu. Tym bardziej, że na etapie postępowania przetargowego na roboty budowlane ZDW załączyło do ogłoszenia o udzieleniu zamówienia projekty wykonawcze dla wiaduktu i kładki pieszo-rowerowej w tej miejscowości, co świadczyłoby o zamiarze prowadzenia prac wymagających uzyskania pozwolenia na budowę. Należy zwrócić uwagę na treść § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>89</sup>, który wskazuje, że do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych (dla których jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę) niezbędne jest przygotowanie dokumentacji projektowej zawierającej m.in. projekt budowlany i wykonawczy. Przy czym ten ostatni zgodnie § 5 ust. 1 Rozporządzenia szczegółowego powinien uzupełniać i uszczegóławiać projekt budowlany w zakresie i stopniu dokładności niezbędnym do sporządzenia przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego, przygotowania oferty przez wykonawcę i realizacji robót budowlanych. Co istotne, ww. projekty nie są natomiast wymagane w przypadku robót, na które nie ma konieczności uzyskania pozwolenia na budowę<sup>90</sup>. Wojewoda jednak takiej zgody nie wydawał, nie było zatem podstawy do uwzględnienia prac na wiadukcie w Terespolu Pomorskim w opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. Podobnie, jak w przypadku kładki pieszo-rowerowej w tej miejscowości, która jako nowy obiekt, musiałaby być najpierw otrzymać odpowiednie pozwolenie budowlane.

NIK podkreśla, że w konsekwencji udzielenia zamówienia na podstawie niezatwierdzonych projektów wykonawcy nie mieli pełnej i zgodnej z prawem dokumentacji przez co nie byli w stanie odpowiednio oszacować ryzyk wynikających z realizacji umowy. Ponadto nie wszystkie dostarczone im informacje były faktycznie przejrzyste i jawne co uniemożliwiało złożenie ofert zawierających zakres prac w pełni zgodny z decyzją ZRID. Doszło zatem do istotnego uchybienia, tym bardziej, że zgodnie z art. 29 ust.1 Pzp w zw. z art. 31 ust. 1, ZDW było zobowiązane do opisu przedmiotu zamówienia za pomocą dokumentacji projektowej w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

(akta kontroli str. 177-180, 1061-1091, 1436-1442, 1677-1755, 1860-1864, 1910-1931, 1940-1956, 2142-2146, 2490, 2497-2498, 2565-2569)

2. ZDW w treści umów na roboty budowlane oraz na wycinkę drzew nie uwzględnił postanowień dotyczących wysokości kar umownych, z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, co było niezgodne z art. 143 d ust. 1 pkt 7 ppkt a Pzp.

Dyrektor podał, że wynikało to z błędów pracowników przygotowujących umowę.

(akta kontroli str. 1910-1983, 2219-2234, 2566, 2569-2570)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wykonawca robót został wyłoniony prawidłowo, po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oraz zamówienia z wolnej ręki. NIK ocenia jednak negatywnie

<sup>88</sup> Dla mostu i kładki pieszo-rowerowej w Rudzkim Młynie i mostu w Szumiącej.

<sup>89</sup> Dz. U z 2013 r., poz. 1129, dalej: „Rozporządzenie szczegółowe”.

<sup>90</sup> Patrz: § 4 ust. 2 Rozporządzenia ogólnego.

uwzględnianie, w procesie szacowania i udzielania zamówienia<sup>91</sup>, obiektów mostowych nieobjętych decyzją ZRID.

OBSZAR

### **3. Wykonanie obwodnicy oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.**

Opis stanu faktycznego

3.1. Roboty budowlane zgodnie z treścią umowy zawartej 3 sierpnia 2017 r. miały zostać rozpoczęte w dniu jej podpisania i zakończone w terminie 12 miesięcy, tj. do 3 sierpnia 2018 r. W trakcie realizacji Inwestycji trzykrotnie zmieniono termin jej zakończenia, przesuwając go kolejno na 31 grudnia 2018 r. (aneks nr 5 z 2 sierpnia 2018 r.), 30 kwietnia 2019 r. (aneks nr 9 z 31 grudnia 2018 r.) oraz 15 czerwca 2019 r. (aneks nr 12 z 30 maja 2019 r.). Faktycznie przejęcie placu budowy przez wykonawcę nastąpiło 21 sierpnia 2017 r. Kierownik budowy 14 czerwca 2019 r. zgłosił zakończenie robót i możliwość przystąpienia do odbioru końcowego.,

Przyczynami zmiany terminu zakończenia prac, których dotyczył aneks nr 5, było zwiększenie zakresu robót, obejmujących wymianę gruntów na obojętnej Płazowa oraz wymianę gruntów oraz zmianę posadowienia kładki pieszo-rowerowej i zmniejszenie nasypu drogowego w Rudzkim Młynie. Wykonawca po przystąpieniu do prac sporządził uszczegółowiającą w odniesieniu do projektu dokumentację badań podłoża gruntowego, która potwierdziła występowanie niekorzystnych warunków geotechnicznych. Ponadto w trakcie prac wystąpiła konieczność opracowania dokumentacji dotyczącej rozwiązania kolizji z siecią energetyczną, budowy nowego oświetlenia oraz wycinki drzew. W przypadku aneksu nr 9 przesunięcie terminu było spowodowane kolizją zaprojektowanych elementów branży drogowej, sanitarnej, elektrycznej i teletechnicznej z niezainwentaryzowaną infrastrukturą podziemną. Na opóźnienie prac miało wpływ wydłużenie terminu innej inwestycji prowadzonej przez podmiot niezależny od ZDW i wykonawcy, która swoim zakresem i terminem wykonania odbiegała od pierwotnie dokonanych ustaleń. Ponadto wystąpiła konieczność przeprojektowania miejsca do ważenia pojazdów i dostosowanie do nowych wytycznych Inspekcji Transportu Drogowego<sup>92</sup> w zakresie sytuacyjno-wysokościowym samego stanowiska wagowego oraz dróg dojazdowych. W przypadku aneksu nr 12 zmiana terminu wykonania przedmiotu umowy była spowodowana opóźnieniem wynoszącym 21 dni w dostarczeniu wykonawcy przez projektanta uzgodnionego z ITD rozwiązania sytuacyjno-wysokościowego stanowiska do ważenia pojazdów, problemami wykonawczymi podczas przebudowy kolizji infrastruktury teletechnicznej oraz koniecznością wymiany gruntów na odcinku od km 23+270 do km 23+440 spowodowaną napotkaniem podłoża gruntowego nienadającego się do posadowienia warstw konstrukcyjnych drogi.

(akta kontroli str. 1092-1141, 1478-1486, 1910-1931)

W trakcie czynności odbiorowych stwierdzono 12 rodzajów usterek i zobowiązano wykonawcę robót budowlanych w terminie do 24 lipca 2019 r. m.in. do: 1) poprawy połączenia regulowanej ścieżki w Tucholi przy ul. Świeckiej, 2) rozwiązania problemu z wodą w Tucholi przy wjeździe do lokalnego marketu, 3) podłączenia uziomu do lamp, 4) umieszczenia znaku F-6 w Tucholi naprzeciwko lokalnego marketu, 5) poprawy konstrukcji skarpy w Tucholi przy ul. Warszawskiej, 6) uzupełnienia brakującego oznakowania poziomego oraz 7) poprawy odwodnienia przy ul. Warszawskiej w Tucholi.

<sup>91</sup> ZDW.N4.363.04.2017.

<sup>92</sup> Dalej: „ITD”.

(akta kontroli str. 1142-1146)

Odbiór końcowy nastąpił 30 sierpnia 2019 r. i został dokonany przez komisję złożoną z pracowników ZDW w obecności kierownika budowy, koordynatora zespołu inspektorów nadzoru inwestorskiego, przedstawiciela Departamentu Infrastruktury Drogowej i Bezpieczeństwa Ruchu Urzędu Marszałkowskiego oraz pracowników ZDW (kierownika Projektu i specjalisty ds. rozliczeń finansowych). W protokole odbioru końcowego wskazano, że inwestycję wykonano zgodnie ze sztuką budowlaną oraz dokumentacja techniczna i zmianami określonymi przez projektanta oraz inwestora. W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono usterek.

(akta kontroli str. 1175-1179)

Podczas kontroli przeprowadzono oględziny<sup>93</sup> bieżącego stanu oraz utrzymania DW 240 na odcinku Rudzki Most – Szumiąca. Na ich podstawie ustalono, że droga w przeważającej części nie nosiła śladów zanieczyszczeń, napraw, uszkodzeń lub ubytków. Oznakowanie poziome i pionowe było co do zasady zgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a oznakowanie poziome na jezdni było czytelne. Stwierdzono brak dwóch znaków<sup>94</sup>. Na trzech zjazdach z DW 240, tj. pomiędzy jezdnią a ciągiem pieszo-rowerowym, na drogę gruntową oraz przecinającym ścieżkę rowerową stwierdzono liczne kamienie. Obecna w trakcie czynności kontrolnej przedstawiciel ZDW oświadczyła, że jest to materiał utwardzający pobocze, który na skutek nieprawidłowego prowadzenia pojazdów uwalnia się i zalega luźno na poboczu. Zgodnie ze złożonym oświadczeniem ZDW nie dysponował możliwością trwałego wyeliminowania problemu. Ponadto stwierdzono uszkodzenie kratki ściekowej zlokalizowanej przy krawędzi zatoki autobusowej, uszkodzenie jednej z podstaw bariery energochłonnej, przechylony znak D-18 oraz drobne spękania i nierówną strukturę asfaltu na wjeździe na parking na obwodnicy Płazowa.

(akta kontroli str. 2364-2487, 2530-2598, 3031-3039)

Powołany przez NIK biegły w wyniku przeprowadzonych wizji lokalnych oraz na podstawie analizy wyników badań i pomiarów ustalił, że szerokość jezdni trasy głównej była prawidłowa, a konstrukcja jezdni była:

- prawidłowa w odniesieniu do grubości warstwy wiążącej, grubości warstwy podbudowy pomocniczej, szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwą ścieralną a wiążącą, szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwami podbudowy;
- nieprawidłowa w odniesieniu do grubości warstwy ścieralnej, grubości warstwy podbudowy zasadniczej, szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwą podbudowy a wiążącą.

Parametry mieszanki mineralno-asfaltowej<sup>95</sup> warstwy ścieralnej, wiążącej i podbudowy zasadniczej były co do zasady prawidłowe. Jedynie wskaźnik zagęszczenia warstwy podbudowy zasadniczej oznaczono jako nieprawidłowy (warstwa górna) z zastrzeżeniem, że wykryte przekroczenia mogą mieć charakter lokalny. Ponadto skład ziarnowy podbudowy pomocniczej oraz zagęszczenie gruntu pod warstwami nawierzchni zostało oznaczone jako prawidłowe.

<sup>93</sup> Oględziny przeprowadzono 15 maja 2024 r.

<sup>94</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>95</sup> Dalej: „mma”.

Biegły ustalił również, że szerokość parkingu i miejsca kontroli pojazdów była prawidłowa. Natomiast odnosząc się do wykonania ich konstrukcji nawierzchni wskazał, że:

- była ona prawidłowa w odniesieniu do grubości warstwy ścieralnej, grubości warstwy podbudowy zasadniczej, grubości warstwy podbudowy pomocniczej oraz szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwą ścieralną a wiążącą;
- była nieprawidłowa w odniesieniu do grubości warstwy wiążącej,
- szczepność międzywarstwowa pomiędzy warstwą podbudowy a wiążącą w dwóch punktach była nieprawidłowa, a w dwóch prawidłowa.

Przeprowadzone badania wykazały, że warstwa ścieralna i wiążąca zostały wykonane z różnych mma. Wyniki badań wskazały w odniesieniu do warstwy:

- ścieralnej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w warstwie oraz prawidłowe zagęszczenie, skład ziarnowy i zawartość lepiszcza;
- wiążącej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w warstwie oraz zawartość lepiszcza i prawidłowe zagęszczenie i skład ziarnowy;
- podbudowy zasadniczej, że warstwa górna została wykonana w pełni prawidłowo, natomiast warstwa dolna nie spełniała norm w zakresie zawartości wolnej przestrzeni oraz zagęszczenia (w dwóch punktach spośród czterech badanych).

W opinii biegłego parking oraz miejsce kontroli pojazdów zostały wykonane z różnych mma. ZDW nie przedstawiło biegłemu wyników badań w celu wykluczenia sformułowanych wniosków.

(akta kontroli str. 1443-1477, 3134-3137)

a) W toku Inwestycji ustalony pierwotnie zakres prac ulegał zmianie. Na skutek braku uzgodnień z PKP Polskie Linie Kolejowe oraz z powodu bardzo złego stanu technicznego obiektu mostowego podjęto decyzję o rezygnacji z wykonania kładki pieszo – rowerowej i wiaduktu w Terespolu Pomorskim. Ponadto dokonano zmiany technologii posadowienia nasypu budowlanego w Rudzkim Młynie. Odpowiednie zmiany zostały uwzględnione w aneksie nr 4 z 3 sierpnia 2017 r. z art. 144 ust.1 pkt 1 Pzp.

(akta kontroli str. 1932-1983, 2638-2770)

W aneksie nr 5 z 2 sierpnia 2018 r., uwzględniono konieczność wykonania robót dodatkowych polegających na zwiększonej wymianie gruntów na obejściu Płazowa. Z uwagi na ww. prace zwiększono wartość umowy do 71 993,1 tys. zł. Ponadto z tego powodu oraz potrzeby pracowania nowych dokumentacji dla kolizji energetycznych dokonano także wydłużenia terminu wykonania zamówienia do 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str.1957-1959, 2639, 2640-2659)

W kolejnym aneksie nr 10 z 26 marca 2019 r. określono roboty zaniechane wynikające z przemiarowania w stosunku do rzeczywistych potrzeb ilości warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego. Ponadto uzgodniono kolejne roboty dodatkowe wynikające ze zwiększenia robót ziemnych, aktualizacji robót z branży elektroenergetycznej oraz konieczności usunięcia kolizji elektroenergetycznych. W tej zmianie uwzględniono również aktualizację branży oświetleniowej oraz nowych doświetleń wyznaczonych przejść, co wynikało m.in. z żądania Komendy Wojewódzkiej Policji oraz Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu, w trakcie prowadzonych uzgodnień stałej organizacji ruchu. Ustalono koszt inwestycji na kwotę 71 612,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1973-1976, 2639, 2657-2680)

W kolejnej zmianie z 30 maja 2019 r. (aneks nr 12) określono roboty przemiarowane i zaniechane wynikające ze zmiany sposobu wykonania prac w Rudzkim Młynie (zrezygnowano z całkowitego zamknięcia DW 240). Ustalono również roboty dodatkowe wynikające z przygotowania projektu zamiennego kładki w km 28+505,5 oraz konieczności wykonania wzmocnienia nawierzchni oraz nasypu ścieżki rowerowej (według projektu zamiennego). Uwzględniono ponadto niezbędne roboty teletechniczne oraz wykonanie podwaliny barier mostowych (zgodne z rysunkiem zamiennym), istniejącej zastawki na cieku Zamrzonka (km 36+294) oraz sygnalizacji świetlnej w Tucholi. Ustalono wartość prac na kwotę 71 612 tys. zł oraz przesunięto termin wykonania zamówienia na 15 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 2639, 2677-2709)

3.3. Ze strony ZDW nadzór nad realizacją inwestycji sprawował Inżynier Kontraktu, a nadzór autorski wykonywał Projektant.

(akta kontroli str. 1561, 2603-2637, 2771-2884)

Wybór Inżyniera Kontraktu nastąpił na podstawie art. 39 Pzp., w wyniku rozstrzygnięcia zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Przed przystąpieniem do przetargu, 11 maja 2017 r. ZDW oszacował wartość zamówienia, a następnie 24 maja 2017 r. wszczął postępowanie przetargowe.

(akta kontroli str. 2002-2161)

Zakres usługi miał obejmować świadczenie kompleksowego nadzoru inwestorskiego oraz zarządzanie budową, rozliczanie, kontrolę, obsługę prawną i nadzór nad przebiegiem roboty budowlanej. ZDW oczekiwał również wsparcia w wypełnianiu obowiązków sprawozdawczych, stałe monitorowanie, prowadzenie i rozstrzyganie spraw związanych z wykonaniem roboty budowlanej oraz udział w przeglądach gwarancyjnych i pogwarancyjnych, a także nadzorowanie usunięcia ewentualnych usterek i wda w trakcie przeglądów. W SIWZ nie przewidziano możliwości podziału zamówienia, ponieważ potrzeba skoordynowania działań różnych wykonawców realizujących poszczególne części zamówienia mogłaby poważnie zagrozić właściwemu wykonaniu zamówienia.

(akta kontroli str. 2020-2031, 2039-2095)

Ostateczny termin składania ofert w przetargu ustalono na 29 czerwca 2017 r. W tym samym dniu dokonano również otwarcia ofert. W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęły cztery oferty. W toku postępowania nie były one uzupełniane. Zamawiający w jednym przypadku wezwał wykonawcę do złożenia wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia, a następnie zgodnie z art. 89 ust.1 pkt 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Pzp, na skutek braku doprecyzowania wyjaśnień, odrzucił jego ofertę. W toku postępowania nie stwierdzono przypadków korzystania ze środków ochrony prawnej.

Ustalono ponadto, że

- wszystkie osoby wykonujące czynności w ramach postępowania przetargowego złożyły wymagane oświadczenia;
- wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu oraz wnieśli wadium w formie i wysokości zgodnej z SIWZ, a treść złożonych przez nich ofert odpowiadała wymogom zawartym w SIWZ;
- wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów określonych w SIWZ;

- o wynikach postępowania w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nim udział wykonawców;
- sporządzono pisemny protokół, w którym udokumentowano przebieg postępowania;
- treść umów zawartych z wykonawcą była zgodna z projektem wskazanym w SIWZ.

(akta kontroli str. 1785, 2002-2161, 3132-3133)

Rozstrzygnięcie postępowania nastąpiło ostatecznie 17 sierpnia 2017 r., a do zawarcia umowy<sup>96</sup> zgodnie z art. 94 Pzp doszło 3 sierpnia 2017 r. Cenę zamówienia ustalono na kwotę 439,1 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 2020-2051)

W toku realizacji Inwestycji ZDW zawarł trzy aneksy do umowy. W aneksie nr 1 z 29 sierpnia 2017 r. zgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp, na podstawie zapisów SIWZ przewidujących katalog zmian umowy (część XXXVI pkt 2 ppkt B, lit. a) dokonał zmiany terminu realizacji umowy do 3 sierpnia 2018 r. Przesunięto jednocześnie termin udzielonej gwarancji do 3 września 2025 r. Ponadto w aneksie nr 2 z 4 października 2017 r., na podstawie tych samych uregulowań, dokonano zmiany Koordynatora po stronie wykonawcy zamówienia. W aneksie nr 3 z 31 sierpnia 2018 r. kolejny raz zmieniono termin wykonania umowy (31 grudnia 2018 r.) oraz termin udzielonej gwarancji (30 stycznia 2026 r.). Dokonano również zmiany wartości zamówienia, zwiększając wartość umowy do 581,1 tys. zł<sup>97</sup>.

(akta kontroli str. 2052-2062)

IZ w ww. piśmie z 6 września 2019 r. zakwestionowała aneks nr 3, stojąc na stanowisku, że ZDW dokonał istotnej zmiany umowy w stosunku do pierwotnych wymagań zapisanych w dokumentacji przetargowej, m.in. zwiększając wynagrodzenie o kwotę 142 tys. zł. Przedmiotowa zmiana była spowodowana wydłużeniem terminu na wykonanie robót budowlanych. Zamawiający nie przewidział jednak możliwości zmiany umowy polegającej na zwiększeniu wynagrodzenia, a ponadto nie wykazał, że powyższa zmiana wynikała z realizacji zamówień dodatkowych, spełniających warunki określone w art. 144 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Powyższe<sup>98</sup> skutkowało koniecznością naliczenia korekty finansowej przy zastosowaniu wskaźnika 25% wydatków kwalifikowanych poniesionych na podstawie pierwotnej umowy (27,7 tys. zł).

Dyrektor podał, że ZDW dokonując ww. zmiany uznawał, że przedłużenie realizacji przedmiotu umowy przez Wykonawcę powinno uprawniać Inżyniera Kontraktu, który świadczył usługę ponad zakładany okres, do dodatkowego wynagrodzenia na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Według Dyrektora odpowiednie przesłanki zostały wykazane m.in. w ogłoszeniu o zmianie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z 7 września 2018 r.

Dyrektor wskazał również, że w tamtym okresie zawierane umowy na usługi Inżyniera Kontraktu nie przewidywały mechanizmu zmiany wysokości wynagrodzenia świadczących takie usługi. Z tego powodu ZDW w 2020 r. dokonało zmiany zapisów

<sup>96</sup> Na podstawie wzoru umowy ustalonego w SIWZ.

<sup>97</sup> W treści aneksu zmodyfikowano również wartość zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

<sup>98</sup> zgodnie z pkt 22 (Istotna zmiana elementów zamówienia określonych w ogłoszeniu lub SIWZ) Wytycznych dot. określenia korekt finansowych dla wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych – Decyzja Komisji z dnia 19.12.2013 r (C(2013)9527).

umów uwzględniając zapłatę dodatkowego wynagrodzenia za usługi świadczone w przedłużonym, okresie wykonywania robót.

(akta kontroli str. 1382-1386, 2096-2160, 2565, 2567)

W zespole Inżyniera Kontraktu pracowało łącznie 16 osób. W tym dwoje koordynatorów usługi nadzoru oraz dziewięciu inspektorów z branży robót mostowych (1 osoba), kolejowych (1), drogowych (2), teletechnicznych (2), elektrycznych i elektroenergetycznych (1), wodno-kanalizacyjnych i gazowych (1) oraz geotechnicznych (1). Dodatkowo pracę wykonywał również specjalista ds. materiałowo-technologicznych, archeolog, specjalista ds. środowiska, geodeta oraz adwokat.

(akta kontroli str. 1561, 2833-2877)

W okresie od września 2017 r. do czerwca 2019 r. odbyły się 22 rady budowy, w których uczestniczyli przedstawiciele ZDW, Inżyniera Kontraktu oraz wykonawcy<sup>99</sup>. Rady budowy odbywały się raz w miesiącu, a ich tematem były sprawy ogólne, postęp robót, bieżąca koordynacja, rozliczenia z wykonawcą oraz zmiany i uzupełnienia projektowe.

(akta kontroli str. 2824-2832)

Od września 2017 r. do kwietnia 2019 r. w trakcie Inwestycji przeprowadzono również 58 rad technicznych, w których uczestniczyli przedstawiciele Spółki, Inżyniera Kontraktu, oraz wykonawcy<sup>100</sup>. W trzech spotkaniach uczestniczył również Projektant. Narady odbywały się w odstępie od 3 do 34 dni. Tematyka rad technicznych dotyczyła bieżących kwestii technicznych pojawiających się w trakcie realizacji Zadania. Omawiano na nich stan zaawansowania robót oraz pojawiające się problemy.

(akta kontroli str. 2774-2775)

3.4. Proces zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych realizowały dwa podmioty zewnętrzne działające w ramach umowy konsorcjum, którym ZDW w imieniu Województwa powierzył świadczenie usługi Inżyniera Kontraktu. Do obowiązków tych podmiotów należało: 1) pełnienie kompleksowego nadzoru inwestorskiego, 2) zarządzanie budową, rozliczanie, obsługa prawna, kontrole i nadzór nad przebiegiem wykonania Projektu, 3) wsparcie zamawiającego w wypełnianiu obowiązków sprawozdawczych wobec IZ, 4) stałe monitorowanie, prowadzenie i rozstrzyganie spraw związanych z właściwym wykonaniem Projektu, 5) udział w przeglądach gwarancyjnych i pogwarancyjnych oraz nadzorowanie usunięcia ewentualnych usterek/wad stwierdzonych w trakcie przeglądów.

(akta kontroli str. 2039-2095)

Analiza dziennika budowy potwierdziła, że w okresie od 21 sierpnia 2017 r. do 14 czerwca 2019 r. dokonano w nich 268 wpisów potwierdzających sprawowanie przez Inżyniera Kontraktu stałego nadzoru inwestorskiego (187 w branży drogowej, 12 w elektrycznej, 32 w sanitarnej, 23 w mostowej, 14 w teletechnicznej). Wpisy dotyczyły m.in. kontroli wykonania prac, odbioru i zakończenia poszczególnych robót, zgłoszeń kolizji z infrastrukturą podziemną, zidentyfikowania gruntów nienośnych oraz wstrzymania prac w styczniu i lutym 2019 r. z powodu warunków atmosferycznych.

(akta kontroli str. 1182-1192)

<sup>99</sup> Przedstawiciele ZDW uczestniczyli we wszystkich radach budowy.

<sup>100</sup> Przedstawiciele Spółki uczestniczyli we wszystkich naradach technicznych, a projektant uczestniczył w jednym spotkaniu.

Zgodnie z warunkami umowy systematycznie odbywały się Rady Budowy<sup>101</sup> oraz Narady Techniczne<sup>102</sup>, w których uczestniczyli przedstawiciele ZDW oraz osoby odpowiedzialne za prace budowlane i nadzór inwestorski.

(akta kontroli str. 2774-2775, 2824-2832)

Dokumentacja powykonawcza budowy zawierała m.in. wnioski o zatwierdzenie materiału. Weryfikacja 15 wniosków materiałowych z branży drogowej (trzy), elektrycznej (dwa), teletechnicznej (cztery), mostowej (dwa) i sanitarnej (cztery) potwierdziła, że na wnioskach wskazywano nazwy wyrobów i producenta oraz załączano dokumenty potwierdzające jakość produktów (np. deklaracje właściwości użytkowych, deklaracje zgodności, certyfikaty lub aprobaty techniczne). Ponadto na zatwierdzonych wnioskach umieszczano potwierdzenie przyjęcia, opinię inżyniera nadzoru branżowego oraz ostateczną decyzję koordynatora zespołu inspektorów nadzoru inwestorskiego. Zatwierdzone wnioski stanowiły załącznik do kart obmiarowych, na których wskazywano m.in. miejsce wbudowania produktu.

(akta kontroli str. 1193-1208)

Inżynier kontraktu zlecał wykonanie badań w zakresie grubości nawierzchni asfaltowych, oznaczenia wskaźnika zagęszczenia próbki mma, składu ziarnowego w mma, zawartości lepiszcza rozpuszczalnego w mma, właściwości objętościowych próbki w mma oraz wytrzymałości betonu na ściskanie.

(akta kontroli str. 1209-1236)

Wykonawca, zgodnie z wymogami Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych<sup>103</sup> został zobowiązany do opracowania i przedstawienia do aprobaty inżyniera kontraktu Programu Zapewnienia Jakości<sup>104</sup>, w którym miał zostać określony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, STWiORB, oraz poleceniami i ustaleniami przekazanymi przez inżyniera kontraktu. Opracowany przez wykonawcę PZJ miał zawierać część ogólną (opisującą organizację i sposób wykonania robót, zasady bezpieczeństwa i higieny pracy oraz opis systemu proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót) oraz część szczegółową opisującą każdy z asortymentów robót (w tym: wykaz maszyn i urządzeń, rodzaj i ilość środków transportu, sposób zabezpieczenia i ochrony ładunków przed utratą ich właściwości w czasie transportu, sposób postępowania z materiałami i robotami nieodpowiadającymi wymaganiom).

Wykonawca robót budowlanych opracował i przekazał Inżynierowi Kontraktu PZJ w części ogólnej (11 września 2017 r.) oraz łącznie 58 projektów w części szczegółowej dla poszczególnych asortymentów robót (33 – 11 września 2017 r., osiem – 26 września 2017 r., jeden – 3 października 2017 r., pięć – 19 października 2017 r., sześć – 13 listopada 2017 r., cztery – 6 kwietnia 2018 r. oraz jeden – 8 października 2018 r.). Ponadto wykonawca robót budowlanych w trakcie prac przedłożył korektę części ogólnej (29 września 2017 r.) oraz 24 części odnoszących się do poszczególnych asortymentów robót (trzy – 29 września 2017 r., 12 – 19 października 2017 r., pięć – 31 października 2017 r., jeden – 13 listopada 2017 r., jeden – 13 grudnia 2017 r. oraz dwa – 17 kwietnia 2018 r.). Na każdej z wyodrębnionych części PZJ odnotowano datę wpływu do biura Inżyniera Kontraktu. Akceptację udokumentowano podpisami osób pełniących funkcję inżyniera nadzoru.

<sup>101</sup> Od 11 września 2017 r. do 4 czerwca 2018 r. – 22 rady budowy.

<sup>102</sup> Od 18 września 2017 r. do 28 maja 2019 r. – 61 narad technicznych.

<sup>103</sup> Dalej: „STWiORB”.

<sup>104</sup> Dalej: „PZJ”.

Analiza PZJ wykazała, że został przygotowany zgodnie z określonymi przez ZDW wymogami.

(akta kontroli str. 1237-1264, 1787-1858)

3.5. ZDW zabezpieczył interesy Województwa w umowie zawartej 3 sierpnia 2017 r. z wykonawcą robót budowlanych w postaci zastrzeżenia kar umownych z tytułu zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy, zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym, odbiorze gwarancyjnym, odbiorze ostatecznym lub okresie rękojmi, za nieuzasadnione przerwanie robót, nieprzedłożenia do akceptacji projektu umowy z podwykonawcą oraz niezgodne z zatwierdzonym projektem tymczasowej organizacji ruchu oznakowanie na czas prowadzenia robót. W umowie zastrzeżono, iż w przypadku stwierdzenia wad w toku czynności odbioru końcowego, odbioru gwarancyjnego, odbioru ostatecznego lub okresie rękojmi lub gwarancji ZDW przysługuje uprawnienie do: (1) żądania ich usunięcia, (2) obniżenia wynagrodzenia wykonawcy w przypadku, gdy wady nie nadają się do usunięcia, ale nie uniemożliwiają użytkowania przedmiotu odbioru lub (3) odstąpienia od umowy lub żądania wykonania przedmiotu odbioru po raz drugi lub powierzenia usunięcia wad lub wykonania przedmiotu umowy na koszt i niebezpieczeństwo wykonawcy w przypadku, gdy wady uniemożliwiałyby użytkowanie przedmiotu odbioru. Ponadto wykonawca udzielił gwarancji na wykonany przedmiot umowy na okres 84 miesiące od daty odbioru końcowego. Na taki sam okres wykonawca udzielił rękojmi.

(akta kontroli str. 1910-1983)

Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie realizacji umowy na roboty budowlane nie doszło do ziszczenia się przesłanek uprawniających do nałożenia na wykonawcę kary umownej. Wskazał również, że co roku przeprowadzane są przeglądy gwarancyjne, a wykonawca usuwa zidentyfikowane wady.

(akta kontroli str. 34, 2990-3023)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. ZDW nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wykonaniem obwodnicy miejscowości Płazowo w miejscach objętych badaniem przez powołanego przez NIK biegłego. W toku kontroli w wyniku przeprowadzenia szczegółowych badań prawidłowości wykonania Inwestycji ustalono, że w zakresie:
  - 1) trasy głównej konstrukcja nawierzchni była nieprawidłowa w odniesieniu do grubości warstwy ścieralnej<sup>105</sup>, grubości warstwy podbudowy zasadniczej<sup>106</sup> oraz szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwą podbudowy a wiążącą<sup>107</sup>;
  - 2) parkingu i miejsca kontroli pojazdów konstrukcja nawierzchni była nieprawidłowa w odniesieniu do grubości warstwy wiążącej<sup>108</sup> oraz szczepności międzywarstwowej pomiędzy warstwą podbudowy a wiążącą w dwóch z czterech badanych punktów<sup>109</sup>. Ponadto wyniki badań biegłego wskazały w odniesieniu do warstwy: 1) ścieralnej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w warstwie w dwóch

<sup>105</sup> Zgodnie z projektem grubość powinna wynosić 4 cm  $\pm$  5%, zmierzone wartości to: 2,8; 2,8; 3,1; 3,2 cm.

<sup>106</sup> Zgodnie z projektem grubość powinna wynosić 14 cm  $\pm$  10%, zmierzone wartości to: 15,5; 16,0; 16,1; 16,3 cm. Przekroczenia nie mają negatywnego wpływu na parametry nawierzchni. Jednak większa grubość warstwy przełożyła się na grubość pakietu warstw, przez co wykonano zbyt cieką warstwę ścieralną.

<sup>107</sup> Wartość wymagana  $\geq$  0,7, wartości zmierzone: 0,4; 0,6; 0,6; 0,6.

<sup>108</sup> Zgodnie z projektem grubość powinna wynosić 8 cm  $\pm$  10%, zmierzone wartości to: 5,5; 5,7; 6,9; 6,9 cm.

<sup>109</sup> Wartość wymagana  $\geq$  0,7, wartości zmierzone: 0,6 oraz 0,5.

z czterech badanych punktów<sup>110</sup>; 2) wiążącej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w warstwie w trzech z czterech badanych punktów<sup>111</sup> oraz 3) dolnej podbudowy zasadniczej na nieprawidłową zawartość wolnej przestrzeni w trzech z czterech badanych punktów<sup>112</sup> oraz zagęszczenia w dwóch punktach.

(akta kontroli str. 1443-1477)

Dyrektor zeznał, że według jego wiedzy na dzień odbioru kwestionowane parametry drogi były prawidłowe, co potwierdzały posiadane przez zamawiającego badania, które były załącznikiem do protokołu odbioru. Dyrektor zaznaczył, że minęło ponad pięć lat od wykonania inwestycji. Dyrektor wskazał również, że biegły wykonał odwierty w miejscach, na które działały duże siły poziome, które miały wpływ na szczepność i grubość warstw. Dyrektor, odnosząc się do wyników badań powołanego przez NIK biegłego, wskazał, że wyniki prezentują aktualny stan badanych warstw i nie można przyjąć, że taki stan drogi był na dzień odbioru prac. Miejsce pobierania próbek charakteryzuje się intensywną eksploatacją przez samochody ciężarowe, korzystające z miejsca parkingowego, co dotyczy trasy głównej, jak i wjazdu na parking.

(akta kontroli str. 3025-3030)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że droga nadal pozostaje w okresie gwarancyjnym. Można zatem zakładać, że jej stan nie powinien w tym okresie ulegać istotnej degradacji. NIK uwzględniła jednak kwestię czasu, jaki upłynął od dnia zakończenia robót budowlanych, dlatego miejsca wykonanych przez biegłego odwiertów rdzeniowych zostały dobrane w taki sposób, aby zniwelować odstępstwa wynikające z eksploatacji drogi. W odniesieniu do trasy głównej odwierty zlokalizowano na pasie zjazdowym na parking przy krawędzi pasa ruchu.

2. W dniu oględzin<sup>113</sup> na DW 240 w km 33+338 nie było umieszczonego znaku B-33 (ograniczenie prędkości) w lokalizacji wskazanej w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu, co było niezgodne z art. 10 ust 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>114</sup> oraz § 6 ust 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>115</sup>.

(akta kontroli str. 2364-2486, 2530, 2532-2533, 3031-3039)

Dyrektor podał, że ww. znak został uszkodzony przez użytkowników drogi i został ponownie ustawiony 10 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 2533)

NIK zwraca uwagę, że brak odpowiedniego oznakowania drogi może mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powinien być zatem korygowany niezwłocznie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

<sup>110</sup> Wartość wymagana 1,0 – 4,5%, wartości zmierzone: 0,6% oraz 0,1%.

<sup>111</sup> Wartość wymagana 3,0 – 8,0%, wartości zmierzone: 8,2%, 0,0%, 0,5%.

<sup>112</sup> Wartość wymagana 3,0 – 8,0%, wartości zmierzone: 8,6%, 12% oraz 10,5%.

<sup>113</sup> 13 maja 2024 r.

<sup>114</sup> Dz. U z 2023 r., poz. 1047.

<sup>115</sup> Dz. U z 2017 r., poz. 784.

Mimo powierzenia przez ZDW nadzoru nad realizacją Inwestycji podmiotowi zewnętrznemu przygotowanemu merytorycznie do realizacji tego rodzaju zadań, przeprowadzone badania ujawniły nieprawidłowości dotyczące konstrukcji nawierzchni trasy głównej oraz parkingu na obwodnicy Płazowa w miejscach objętych badaniem przez powołanego przez NIK biegłego. Negatywnie oceniono również sposób zmiany umowy na realizację usługi Inżyniera Kontraktu, który doprowadził do nałożenia na ZDW korekty finansowej w wysokości 27,7 tys. zł. Ponadto w trakcie przeprowadzonych oględzin ustalono, że w miejscu wskazanym w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu nie umieszczono znaku B-33 (ograniczenie prędkości).

#### OBSZAR

### 4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych objętych kontrolą

#### Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2014 – 2024 ZDW stosował wewnętrzne regulacje w zakresie przeglądów stanu technicznego obiektów budowlanych oraz okresowych kontroli i przeglądu stanu technicznego dróg<sup>116</sup>. W toku badania ustalono ponadto, że ZDW od 1 lipca 2010 r. prowadził książkę DW 240<sup>117</sup>, która zawierała w szczególności informacje dotyczące: [1] parametrów technicznych odcinka drogi, [2] wyposażenia technicznego odcinka drogi, [3] schematy skrzyżowań z drogami i dane charakterystyczne skrzyżowań [4] rysunki przekrojów charakterystycznych drogi oraz [5] przebieg liniowy drogi. ZDW posiadał także książki dla obiektów mostowych objętych weryfikacją w toku kontroli NIK, tj. wiaduktu w Terespolu Pomorskim<sup>118</sup> oraz mostów w Rudzkim Młynie i Rudzkim Moście<sup>119</sup>. Zawierały one m.in. dane dotyczące [1] parametrów identyfikacyjnych i technicznych obiektu, [2] wykazu protokołów okresowych kontroli i stanu technicznego obiektu. Ww. dokumenty były zgodne ze wzorem ustalonym odpowiednio w załączniku nr 1 lub 4 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 tunelom<sup>120</sup>.

(akta kontroli str. 2501- 2509, 2885-2989)

4.2. Analiza dokumentacji dotyczącej DW 240 na odcinku Silno-Błędzim za lata 2014-2023 wykazała, że w ww. okresie sporządzano protokoły pięcioletniej kontroli okresowej oraz rocznych kontroli okresowych drogi, które zawierały w szczególności informacje obejmujące: [1] podstawowe dane ewidencyjne, [2] stan faktyczny drogi [3] stan wyposażenia technicznego drogi i urządzeń BRD<sup>121</sup>, [4] informacje na temat innych urządzeń drogi i jej otoczenia. Protokoły sporządzone od 2017 r. zawierały ponadto informacje dotyczące estetyki drogi, zaleceń i uwag do realizacji z poprzedniego protokołu oraz wnioski i zalecenia z przeglądu, a także ocenę przydatności drogi do użytkowania.

<sup>116</sup> Zarządzenie nr 25/2010 Dyrektora ZDW z dnia 26 października 2010 r. oraz nr 25/2014 z dnia 07 marca 2014 r. w sprawie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych, objazdów dróg oraz przeglądów oznakowania pionowego przy przejazdach kolejowych; Zarządzenie nr 32/2017 Dyrektora ZDW z dnia 28 marca 2017, a następnie 16/2018 z dnia 29 marca 2018 r., nr 9/2019 z 24 stycznia 2019 r., nr 16/2020 z 31 marca 2020 r., 15/2021 z 23 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących, okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz ustalenia wzorów protokołów kontroli okresowej.

<sup>117</sup> Odcinek drogi: od granicy Województwa Kujawsko-Pomorskiego do przejazdu kolejowego w Błędziniu.

<sup>118</sup> Od 1 lipca 2010 r.

<sup>119</sup> Obie książki od 1 września 2010 r.

<sup>120</sup> Dz. U z 2005 r. Nr 67, poz. 582.

<sup>121</sup> Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego.

Protokoły dla trzech obiektów mostowych zawierały natomiast m.in. [1] dane identyfikacyjne obiektu, [2] ocenę jego stanu technicznego, [3] wnioskowane zalecenia, [4] dane wykonawcy przeglądu (imię i nazwisko oraz nr uprawnień budowlanych osoby przeprowadzającej kontrolę i jej podpis), [5] decyzję/wniosek kierownika rejonu dróg. W protokole uwzględniony był również wykaz potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontu oraz katalog uszkodzeń.

W latach 2014-2023 ZDW prowadziło ponadto dzienniki objazdu dróg, w których odnotowano łącznie 348 pozycji, w tym 52 w 2014 r., 53 w 2015 r., 54 w 2016 r., 56 w 2017 r., 32 w 2018 r., 40 w 2019 r., 28 w 2020 r., 9 w 2021 r., 4 w 2022 r. oraz 20 w 2023 r.

(akta kontroli str. 2925-2931, 2984, 3040-3120)

4.3. Weryfikacja prowadzonej przez Gminę dokumentacji okresowych kontroli stanu DW za lata 2013 -2023 wykazała, że w badanym okresie co roku przeprowadzono przeglądy okresowe.

(akta kontroli str. 2984, 3120)

4.4. Na objętej inwestycją części DW 240 nie wykonywano dotychczas napraw, które nie byłyby objęte ubezpieczeniem lub gwarancją. W latach 2014-2024<sup>122</sup> ZDW korzystał z ochrony ubezpieczeniowej w 10 przypadkach, i tak:

- w 2014 r. likwidował szkodę w postaci uszkodzenia poręczy U-14a (od km 30+200 do km 30+230),
- w 2017 r. korzystano z ochrony ubezpieczeniowej przy usuwaniu uszkodzenia ściany przepustu oraz poręczy U-12 w miejscowości Żalno oraz uszkodzenia poręczy U-12 i U-14a w Tucholi,
- w 2018 r. usuwano uszkodzenie pobocza, rowu i nawierzchni bitumicznej (od km 12+075 do km 12+125),
- w 2019 r. wykorzystano ubezpieczenie przy usuwaniu uszkodzenia poręczy U-14a (od km 39+565 do km 39+625),
- w 2020 r. dokonano naprawy poręczy U-12 (od km 15+785 do km 15+791 oraz od km. 15+832 do km 15+834), pobocza i tablicy U-3a (km 28+400) oraz wygrozdzenia segmentowego (km 23+280).

Ponadto przeprowadzono dotychczas<sup>123</sup> cztery przeglądy gwarancyjne<sup>124</sup>, które ujawniały usterki wymagające naprawy.

W trakcie przeglądu z 30 lipca 2020 r. ustalono zaniżoną masę bitumiczną w obrębie studni kanalizacyjnych na ulicy Cegielnianej w Tucholi oraz w obrębie kratki deszczowej (km 34+205), wytarte oznakowanie poziome (km 25+170), niesprawne oświetlenie uliczne (km 25+000) oraz podmyte ażury na ścianie przepustu (km 35+038). Z uwagi na duże natężenie ruchu termin wykonania poprawek ustalono na 30 września 2020 r. Wizja w terenie wykazała, że usterki zostały usunięte przez wykonawcę robót budowlanych w uzgodnionym terminie.

Podczas kolejnego przeglądu przeprowadzonego 22 kwietnia 2021 r. stwierdzono obsunięcie skarpy (strona lewa) przy chodniku w Rudzkim Moście, zaniżoną masę bitumiczną w obrębie studni kanalizacyjnych na ulicy Cegielnianej i Warszawskiej

---

<sup>122</sup> Stan na 7 maja 2024 r.

<sup>123</sup> Na 23 kwietnia 2024 r.

<sup>124</sup> Na podstawie Zarządzenia nr 57/2020 Dyrektora ZDW z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie „Powołania komisji przeglądu gwarancyjnego i komisji przeglądu pogwarancyjnego dla remontów nawierzchni, powierzchniowych utrwaleń oraz zadań inwestycyjnych drogowych”.

i kratki deszczowej na km 34+205 oraz zidentyfikowano wytarte oznakowanie poziome na ulicy Przemysłowej w Tucholi. Termin usunięcia usterek wyznaczono na 28 maja 2021 r., wykonawca zgłosił wykonanie tych prac 27 maja 2021 r.

Dnia 14 lipca 2022 r. wykonano kolejny przegląd gwarancyjny w trakcie, którego stwierdzono m.in. wytarte oznakowanie poziome na ulicy Pocztowej i Karasiewicza w Tucholi, zaniżenie kostki (km 27+300), pęknięcie nawierzchni w miejscowości Płazowo. Ustalono malowanie oznakowania do 31 sierpnia 2022 r., a pozostałych prac do końca września. Kierownik Rejonu Dróg Wojewódzkich w Tucholi oświadczył, że wszystkie usterki zostały w całości usunięte.

Podczas ostatniego przeglądu wykonanego 18 sierpnia 2023 r. stwierdzono konieczność odnowienia w Rudzkim Moście miejsc wytartych (cienko warstwowo), regulacji trzech studni w Tucholi, wzmocnienia skarp przy przepustach (w km 35+030, 36+360, 36+720), uzupełnienia betonem korytek (na odcinku od km 34+200 do km 34+300) oraz naprawę obsuniętej skarpy przed mostem (km 27+340). Termin końca napraw wyznaczono na 28 września 2023 r. Zgłoszenie usunięcia usterek nastąpiło natomiast 16 października 2023 r.

Do upływu gwarancji przewidziane zostały kolejne trzy przeglądy, które powinny zostać wykonane do 30 sierpnia 2024 r., 2025 r. i 2026 r.

(akta kontroli str. 2990-3025)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2014-2023 r. ZDW przeprowadził 136 z 348 objazdów dróg DW 240 nie dochowując terminu (w przedziale od jednego<sup>125</sup> do 436 dni) ustalonego w części II pkt 3 Instrukcji przeprowadzania przeglądów dróg i drogowych obiektów inżynierskich w ZDW<sup>126</sup>, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor podał m.in., że pierwsza grupa przekroczeń (1-3 dni) wynikała z szeregu przyczyn. Po pierwsze z uwagi na występowanie dni wolnych w dniach objazdów. Kolejną przyczyną były ograniczone zasoby ludzkie, ponieważ osoby, które dokonywały objazdów dróg realizowały także inne czynności (zimowe utrzymanie dróg, konieczność wykonywania remontów częściowych nawierzchni dróg, utrzymanie zieleni oraz uzupełnianie i czyszczenie oznakowania pionowego, sprzątanie pasa drogowego). Ponadto powodem była również nieobecność pracowników spowodowana chorobami, urlopami wypoczynkowymi i okolicznościowymi. Część kontroli przypadała w okresie epidemii Covid-19, który spowodował znaczne absencje pracowników. W przypadku wielodniowych opóźnień powodem było nieprawidłowe funkcjonowanie elektronicznego systemu ewidencji ERG, który nie zapisywał w archiwum odnotowywanych elektronicznie objazdów. Zdiagnozowano już występujące problemy w tym obszarze oraz przeprowadzono i wdrożono aktualizację elektronicznego systemu ewidencji, a sam program zaczął działać prawidłowo.

Dyrektor wskazał również, że oprócz objazdów dróg, pracownicy ZDW prowadzą wizje w terenie podczas których również weryfikowany jest stan nawierzchni

<sup>125</sup> Uwzględniono wyłącznie przeglądy, które nie odbyły się w danym dniu lub w przypadku przypadania dnia objazdu na dzień wolny, które nie zostały wykonane w dniu następnym po dniu wolnym.

<sup>126</sup> Załącznik do Zarządzenia nr 25/2010 Dyrektora ZDW z dnia 26 października 2014 r. oraz Zarządzenia nr 25/2014 z 07 marca 2014 w sprawie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych, objazdów dróg oraz przeglądów oznakowania pionowego przy przejazdach kolejowych oraz Zarządzenia nr 32/2017 Dyrektora ZDW z dnia 28 marca 2017 r., Zarządzenia nr 16/2018 z 29 marca 2018 r., Zarządzenia nr 9/2019 z 24 stycznia 2019 r., Zarządzenia nr 16/2020 z 31 marca 2020 r., Zarządzenia nr 15/2021 z 23 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących dróg, okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich oraz ustalenia wzoru protokołu kontroli okresowej.

i wszystkich elementów pasa drogowego. Dodatkowo Kierownicy Rejonów Dróg Wojewódzkich zostali zobligowani do zwiększenia nadzoru nad terminowością przeprowadzanych objazdów przez podległych im drogomistrzów.

NIK zwraca uwagę, że przy weryfikowaniu poszczególnych opóźnień brano pod uwagę występowanie dni wolnych. Ponadto wskazuje, że konieczność odpowiedniego dokumentowania objazdów dróg wynika z art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>127</sup> w związku z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.

Stwierdzone powyżej nieprawidłowości mogą świadczyć o nieadekwatnym stosowaniu standardów kontroli zarządczej, w tym w szczególności mechanizmów zmierzających do zapewnienia utrzymania ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych<sup>128</sup>.

(akta kontroli str. 2925-2931, 2985-2987, 2488-2489, 2492-2494)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przeglądów okresowych dróg oraz prowadzenie książki drogi dla DW 240 oraz książek dla znajdujących się na niej obiektów mostowych. ZDW podejmowała również skuteczne działania zmierzające do utrzymania odpowiedniego stanu drogi przy wykorzystaniu przeglądów gwarancyjnych oraz likwidowaniu szkód przy udziale ubezpieczycieli. Negatywnie oceniono terminowość objazdów prowadzonych na DW 240.

#### OBSZAR

### 5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

#### Opis stanu faktycznego

5.1. Wartość Projektu po uwzględnieniu sześciu zmian uchwały Zarządu Województwa w sprawie przyznania dofinansowania wyniosła 74 814,9 tys. zł<sup>129</sup> i była o 13 221,1 tys. zł (tj. 21,5%) wyższa od kwoty wskazanej w pierwotnej uchwale w sprawie przyznania dofinansowania. Wydatki kwalifikowalne w łącznej wysokości 60 686,7 tys. zł dotyczyły wykupu gruntów (1 809,8 tys. zł), robót budowlanych (58 373,8 tys. zł), nadzoru inwestorskiego (150,0 tys. zł), nadzoru autorskiego (9,6 tys. zł), promocji (31,5 tys. zł) oraz zarządzania (312,1 tys. zł). Natomiast wydatki niekwalifikowalne w łącznej kwocie 14 128,2 tys. zł poniesiono w związku z prowadzeniem nadzoru inwestorskiego (431,2 tys. zł), robotami budowlanymi (13 616,7 tys. zł), zarządzaniem (36,6 tys. zł) oraz wykupem gruntów (43,8 tys. zł). W zakresie robót budowlanych wydatki niekwalifikowalne obejmowały wymianę słabonośnego, organicznego gruntu na obojętny Płazowa, korektę projektu w części dotyczącej przebiegu ścieżki rowerowej oraz warunków gruntowo-wodnych, dodatkową wycinkę drzew i krzewów wraz z nasadzeniami zastępczymi, dostosowanie projektu do wymagań operatora sieci energetycznej (uwzględniających niezinwentaryzowane kolizje z siecią elektroenergetyczną), oraz zamienne roboty ziemne na odcinku od km 62+877 do km 65+718.

(akta kontroli str. 24, 650, 750, 935, 1265)

Kontrolą objęto wszystkie faktury VAT wystawione przez wykonawcę robót budowlanych na podstawie umowy zawartej 3 sierpnia 2017 r. na łączną kwotę

<sup>127</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 320.

<sup>128</sup> Część rozdział II, część C, pkt 12 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r.- nr 15 poz. 84 z dnia 30.12.2009 r.)

<sup>129</sup> W rozdziale podano kwoty brutto.

71 610,8 tys. zł<sup>130</sup> oraz umowy na wykonanie dodatkowej wycinki drzew i krzewów oraz nasadzenie zastępcze na kwotę 379,8 tys. zł<sup>131</sup>. Wysokość wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia nie przekroczyła kwot wskazanych w treści zawartych umów i aneksów. Zbadane dokumenty księgowe zostały sporządzone oraz opisane zgodnie z postanowieniami art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>132</sup>. Podstawą ich wystawienia były protokoły odbioru częściowego i odbioru końcowego. Nie stwierdzono dokonania podwójnej zapłaty za to samo zadanie.

(akta kontroli str. 1147-1197, 1266-1292)

5.2. Wysokość należnego wykonawcy wynagrodzenia w każdym przypadku poprzedzał odbiór wykonanych robót budowlanych przeprowadzany przez komisję złożoną z pracowników ZDW w obecności kierownika budowy, koordynatora zespołu inspektorów nadzoru inwestorskiego, przedstawiciela Departamentu Infrastruktury Drogowej i Bezpieczeństwa Ruchu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz pracowników ZDW (kierownika Projektu i specjalisty ds. rozliczeń finansowych). Odbiór robót dokumentowano w formie protokołu, który stanowił podstawę wystawienia faktury przez wykonawcę. Do protokołu załączono wyliczenie częściowe robót, tabelę elementów scalonych i techniczną dokumentację odbiorową.

(akta kontroli str. 99, 1147-1197, 1276-1278)

5.3. W przypadku trzech spośród ośmiu zbadanych faktur płatność za roboty budowlane nastąpiła po terminie wynikającym z umowy z 2017 r.<sup>133</sup> Wykonawca robót budowlanych nie wystąpił jednak do Zarządu o zapłatę odsetek z tytułu zwłoki w regulowaniu zobowiązań.

(akta kontroli str. 1270, 1273, 1274, 1282, 1285, 1288-1293)

5.4. Realizacja Projektu została objęta dwoma kontrolami przeprowadzonymi przez Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu<sup>134</sup> oraz dwoma audytami przeprowadzonymi przez Krajową Administrację Skarbową<sup>135</sup>.

Na podstawie audytu przeprowadzonego w 2018 r. ustalono, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi inżyniera kontraktu zamawiający zmienił kryteria kwalifikacji w fazie oceny ofert, wskutek czego dokonano wyboru oferenta, który nie spełniał kryteriów kwalifikacyjnych. Zamawiający dokonując oceny ofert jako najkorzystniejszą wybrał ofertę konsorcjum, które w złożonej ofercie dokonało połączenia stanowiska inspektora nadzoru robót geotechnicznych oraz geodety, co było niezgodne z warunkami określonymi w SIWZ i ogłoszeniu. W konsekwencji Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 6 września 2019 r. wezwała Samorząd Województwa reprezentowany przez Dyrektora ZDW do zwrotu 23,5 tys. zł (wkład EFRR). Zwrotu środków dokonano 9 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1300-1406)

<sup>130</sup> Faktury VAT o numerach 0005/11/17/DN1339, 0002/03/18/DN1339, 0001/06/18/DDP339, 0001/09/18/DDP339, 0001/12/18/DDP339, 0001/04/19/DGD339 oraz 0001/09/19/DGD339.

<sup>131</sup> Faktura VAT nr 0002/04/19DGD339.

<sup>132</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>133</sup> Por. stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>134</sup> Kontrole przeprowadzono w okresie od 19 do 22 lutego 2018 r. oraz od 18 stycznia 2022 r. do 14 lutego 2022 r.

<sup>135</sup> Audyt Projektu przeprowadzono od 18 października 2018 r. do 13 listopada 2018 r. oraz od 19 września 2019 r. do 18 października 2019 r.

5.5. Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi<sup>136</sup> w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 28 marca 2019 r. do obowiązków audytora wewnętrznego należała ocena skuteczności procesów zarządzania ryzykiem w kontrolowanej jednostce oraz ich usprawnienie. Natomiast od 29 marca 2019 r. do obowiązków audytora wewnętrznego należała ocena skuteczności procesów zarządzania ryzykiem w kontrolowanej jednostce oraz ich usprawnienie i koordynacja działań związanych z zarządzaniem ryzykiem. Ponadto do obowiązków audytora wewnętrznego dodano analizę: (1) planów pracy (działalności) poszczególnych komórek organizacyjnych i na ich podstawie przedstawienie Dyrektorowi ZDW projektu planu pracy (działalności) ZDW, (2) arkuszy rejestru ryzyka i na ich podstawie przedstawienie Dyrektorowi ZDW informacji na temat zidentyfikowanych ryzyk przekraczających poziom akceptowalny, tj. ryzyko umiarkowane i poważne, (3) sprawozdania z realizacji planów pracy (działalności) poszczególnych komórek organizacyjnych i na ich podstawie przedstawienie Dyrektorowi ZDW projektu sprawozdania z realizacji planu pracy (działalności) ZDW oraz (4) informacji dotyczących ryzyk zidentyfikowanych w roku poprzednim. Na podstawie przedłożonych dokumentów źródłowych stwierdzono, że audytor wewnętrzny realizował powierzone zadania.

Dyrektor wyjaśnił również, że audytor wewnętrzny jest autorem wdrożonej w ZDW polityki zarządzania ryzykiem i co roku dokonuje weryfikacji dokumentu i w razie potrzeby przygotowuje jego aktualizację. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora audytor uczestniczył w projektowaniu funkcjonujących w Zarządzie procedur dotyczących m.in. przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, zarządzaniu kryzysowemu, zajęcia pasa drogowego, postępowania administracyjnego w zakresie wycinki drzew i krzewów. Wskazał również, że w wyniku wydanych zaleceń poaudytowych wdrożono m.in. zapisy dotyczące gospodarki magazynowej dla materiałów zwiezionych z dróg, procedurę w zakresie cyberbezpieczeństwa, uszczegółowiono zapisy regulaminu korzystania ze środków transportowych oraz sprzętu do bieżącego i zimowego utrzymania dróg, zmieniono procedury w sprawie wprowadzenia instrukcji gospodarowania składnikami majątku, wdrożono zalecenia w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz wzmocniono nadzór nad dokumentacją projektową.

(akta kontroli str. 74-76, 1407-1435)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

ZDW nie podjął skutecznych działań, zmierzających do terminowego uregulowania należności wobec wykonawcy robót budowlanych. W konsekwencji Zarząd nieterminowo uregulował zobowiązania udokumentowane trzema spośród ośmiu faktur VAT<sup>137</sup>. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>138</sup>, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W ramach rozliczenia trzech z ośmiu faktur wystawionych przez wykonawcę umowy nr ZDW.N4.363.04.2017 z 3 sierpnia 2017 r. kwota wynagrodzenia w łącznej wysokości 30 392,4 tys. zł została zapłacona od czterech do 33 dni po terminie wynikającym z § 6 ust. 5 ww. umowy. Naraziło to ZDW na ryzyko wystąpienia przez wykonawcę z roszczeniem o wypłatę odsetek w łącznej wysokości 74,7 tys. zł.

<sup>136</sup> Kontrolą objęto Zarządzenia Dyrektora w sprawie polityki zarządzania ryzykiem w ZDW: z 16 marca 2011 r. o nr 3/2011, 4 marca 2014 r. o nr 19/2014, 1 kwietnia 2015 r. o nr 23/2015, 8 marca 2017 r. o nr 6/2017, 3 kwietnia 2018 r. o nr 26/2018, 29 marca 2019 r. o nr 26/2019, 24 kwietnia 2020 r. o nr 41/2020 oraz 29 marca 2021 r. o nr 26/2021.

<sup>137</sup> Dotyczy faktur: 0001/09/18/DDP339, 0001/04/19/DGD339 oraz 0001/09/19/DGD339.

<sup>138</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

(akta kontroli str. 1270, 1273, 1274, 1282, 1285, 1288-1293)

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

(akta kontroli str. 31-33)

**OCENA CZĄSTKOWA**

ZDW wydatkował i rozliczył środki przeznaczone na Inwestycję zgodnie z postanowieniami przyznającej dofinansowanie uchwały Zarządu Województwa oraz powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. W kontrolowanym zakresie stwierdzono jednak nieprawidłowość polegającą na nieterminowym regulowaniu zobowiązań o łącznej wartości 30 392,4 tys. zł, co naraziło ZDW na ryzyko wystąpienia przez wykonawcę robót budowlanych z roszczeniem o wypłatę odsetek w łącznej wysokości 74,7 tys. zł.

## **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      Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski      1. Terminowe regulowanie zobowiązań.  
2. Zwiększenie nadzoru nad przeprowadzaniem objazdów dróg wojewódzkich.  
3. Uwzględniania w opisie zamówienia na roboty budowlane wyłącznie zatwierdzonych projektów budowlanych.  
4. Wdrożenie skutecznych mechanizmów nadzoru nad realizacją inwestycji.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

**Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń**

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

**Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków**

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

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

Bydgoszcz, 28 czerwca 2024 r.

Kontroler  
(-) Marcin Bigos  
Specjalista kontroli państwowej

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