



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.5.1.2024

Pan
Mirośław Kukliński
Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi
Al. Piłsudskiego 12, 90-051 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr KPK-KPO.441.103.2024 Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z 2 października 2024 r.

P/24/019 – Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład:
Program Inwestycji Strategicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi ¹ , Al. Piłsudskiego 12, 90-051 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Kukliński, Dyrektor ZDW od 12 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji inwestycji drogowych. 2. Wybór wykonawcy inwestycji. 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (I półrocze) 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Zbigniew Łabęcki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLL/22/2024 z 6 lutego 2024 r. Andrzej Pietrzyk, główny specjalista k.p., upoważnienie nr LLO/23/2024 z 6 lutego 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: ZDW lub Zarząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd, w odniesieniu do skontrolowanych zadań realizowanych w ramach projektu pn. *Likwidacja wykluczenia komunikacyjnego w Łódzkiem – modernizacja dróg wojewódzkich w celu zwiększenia dostępności sieci kolejowej i komunikacji autobusowej*, rzetelnie opracował dokumentację przetargową w celu wybrania wykonawcy, w tym projekt umowy zabezpieczający interesy zamawiającego oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych⁴ dla poszczególnych rodzajów wykonywanych prac. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁵ i procedurami wewnętrznymi ZDW wybrano wykonawców zadania. Natomiast modernizację objętych szczegółową analizą odcinków dróg⁶ przeprowadzono na podstawie zgłoszenia robót organowi administracji architektoniczno-budowlanej, pomimo że w przypadku dwóch z ww. odcinków dróg⁷ wymagane było uzyskanie pozwolenia na budowę, z uwagi na zmianę parametrów drogi (poszerzenie pasów ruchu) oraz wymóg przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, którego również nie spełniono. Ponadto, w związku z poszerzeniem drogi wymagana była aktualizacja projektu stałej organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem, jednak ZDW nie wystąpił o taką zmianę do Marszałka Województwa Łódzkiego.

Prace związane z modernizacją wybranych odcinków dróg⁸, polegające głównie na wymianie warstwy wiążącej i ścieralnej, wykonaniu poszerzeń wraz z podbudową oraz poboczy na ogół przebiegały prawidłowo i terminowo. Co prawda nie wszystkie prace wykonano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym zadania, jednak zakończenie poszczególnych etapów prac następowało w terminach określonych w ww. harmonogramie. Użyte materiały budowlane spełniały wymagania STWiORB, a wykonane roboty podlegały ocenie kontroli jakości, zarówno w formie badań laboratoryjnych próbek materiałów przewidzianych do wbudowania oraz wbudowanych materiałów, jak również poprzez stały nadzór inwestorski oraz udział przedstawicieli ZDW przy odbiorach robót budowlanych, w tym robót ulegających zakryciu.

W ramach modernizacji ww. dróg nie przewidziano natomiast naprawy urządzeń odwadniających drogę, w tym wypłyconych rowów i niedrożnych przepustów.

Z kolei roboty dodatkowe polegające na zakupie i dostarczeniu dodatkowego kruszywa do wypełnienia poboczy wzdłuż remontowanych odcinków DW 481 wykonane zostały przed podpisaniem stosownego aneksu do umowy⁹ w tej sprawie.

Ponadto nie zobowiązano wykonawcy zadania do opracowania Programu Zapewnienia Jakości, Projektu Organizacji Robót oraz operatu odbiorowego, tj. dokumentów określonych w STWiORB.

ZDW prawidłowo wydatkował i rozliczył środki finansowe na modernizację wybranych odcinków dróg, w tym w ramach dofinansowania z *Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych*.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: STWiORB lub ST.

⁵ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.), dalej: pzp.

⁶ Analizą objęto zadanie nr 6 Projektu obejmujące modernizację trzech odcinków dróg wojewódzkich o łącznej długości 31,3 km (21% długości dróg objętych Projektem), z tego dwóch odcinków DW 480 (o długości 4,9 km i 3,1 km) oraz odcinka DW 481 (23,3 km).

⁷ Droga DW 480, odcinki o długości 4,9 km i 3,1 km.

⁸ Stwierdzono na podstawie badanej próby (patrz przypis nr 7).

⁹ Aneks nr 7 z 28 sierpnia 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie realizacji wybranych inwestycji

1.1. W strukturze organizacyjnej ZDW wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie i realizację inwestycji drogowych oraz remontów utrzymaniowych, tj.:

- Wydział Dokumentacji Technicznej i Przygotowania Inwestycji, do zadań którego należało m.in. sporządzenie szczegółowego planu zlecenia dokumentacji projektowych do zadań inwestycyjnych, przygotowanie części technicznej specyfikacji warunków zamówienia, sprawdzenie dokumentacji przetargowej pod względem technicznym, potwierdzenie kompletności i zgodności dokumentacji projektowych oraz uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- Wydział Realizacji Inwestycji – realizacja zadań inwestycyjnych w zakresie: pełnienia funkcji koordynatora realizacji zadań, inżyniera kontraktu i kierownika projektu, zabezpieczenia nadzoru inwestorskiego, realizacji zawartych umów dla zadań inwestycyjnych w zakresie technicznym i formalnym oraz przygotowania i przeprowadzenia procedury odbioru końcowego zadań, a także sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających oraz udział w odbiorach robót;
- Wydział Dróg – opiniowanie dokumentacji projektowych dla zamierzeń zleczanych innym wykonawcom w drodze przetargu, udział w radach technicznych dotyczących opracowywanych dokumentacji dla zadań inwestycyjnych, prowadzenie spraw związanych z odbiorami robót utrzymaniowych, prowadzenie spraw związanych z zarządzaniem ruchem, w tym w zakresie oznakowania pionowego i poziomego;
- Wydział Mostów – opracowywanie planów remontów drogowych obiektów inżynierskich, współpraca z innymi komórkami w zakresie przygotowania dokumentacji technicznej budowy i remontów takich obiektów, uczestnictwo w przetargach i zawieraniu umów na roboty utrzymaniowe, remonty i budowy ww. obiektów.

(akta kontroli str. 14-63)

1.2. W okresie objętym kontrolą:

- w Wydziale Dokumentacji Technicznej i Przygotowania Inwestycji zatrudnionych było sześciu pracowników posiadających wykształcenie wyższe, w tym trzech w zakresie planowania i gospodarki przestrzennej, jedna w zakresie budownictwa oraz jedna w zakresie geodezji i kartografii;
- w Wydziale Realizacji Inwestycji zatrudnionych było 11 pracowników posiadających wykształcenie wyższe¹¹ (w tym siedmiu w zakresie budownictwa, jeden w zakresie inżynierii środowiska i jeden w zakresie elektrotechniki). Średnie wykształcenie posiadało dwóch pracowników (technik drogowy i technik elektromechanik). Uprawnienia budowlane posiadało 10 pracowników¹², w specjalnościach: drogowej, mostowej, konstrukcyjno-inżynierskiej, instalacyjnej;
- w Wydziale Dróg zatrudnionych było ośmiu pracowników z wykształceniem wyższym (w tym dwóch w zakresie inżynierii środowiska, jeden w zakresie gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz jeden w zakresie inżynierii procesowej). Dwóch pracowników posiadało wykształcenie średnie (technik

¹⁰ 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.

¹¹ W tym dwie osoby zatrudnione do 27 stycznia 2023 r. i 22 lutego 2023 r.

¹² W tym dwie osoby jw.

drogowy¹³ i technik elektroenergetyk). Dwie osoby posiadały uprawnienia budowlane w specjalności: konstrukcyjno-inżynierskiej¹⁴ oraz sieci i instalacji sanitarnych;

- w Wydziale Mostów zatrudnionych było trzech pracowników, wszyscy posiadający wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa, w tym dwóch z uprawnieniami budowlanymi w specjalności: konstrukcyjno-budowlanej oraz inżynierskiej mostowej.

Nadzór nad realizacją modernizacji odcinków dróg wybranych do kontroli¹⁵ powierzony został: zastępcy naczelnika Wydziału Dróg ZDW (przedstawiciel zamawiającego), kierownikowi Rejonu Dróg Wojewódzkich¹⁶ w Sieradzu (koordynator robót w pasie drogowym) oraz kierownikowi Działu Technicznego w RDW (inspektor nadzoru inwestorskiego robót drogowych). Wskazani pracownicy RDW posiadali wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa oraz uprawnienia budowlane w specjalności drogowej.

(akta kontroli str. 100, 163-171)

1.3. Projekt pn. *Likwidacja wykluczenia komunikacyjnego w Łódzkiem – modernizacja dróg wojewódzkich w celu zwiększenia dostępności sieci kolejowej i komunikacji autobusowej*, zrealizowany z dofinansowaniem z Rządowego Funduszu Polski Ład polegał na modernizacji istniejących dróg, tj. odtworzeniu zdegradowanej nawierzchni wraz z poszerzeniem niektórych odcinków modernizowanych dróg. Zadanie realizowano w oparciu o przedmiary robót i kosztorys inwestorski opracowany przez Naczelnika Wydziału Dróg poprzez zestawienie, opracowanych w Działach Technicznych Rejonów Dróg Wojewódzkich, przedmiarów robót, sporządzonych w oparciu o podkłady mapowe, własne pomiary i posiadaną wiedzę o stanie odcinków dróg objętych modernizacją (wyniki przeglądów rocznych, rodzaj uszkodzeń nawierzchni, przeprowadzane uprzednio naprawy).

Opracowany został Plan Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia (BiOZ). Analiza planu BiOZ opracowanego przez wykonawcę zadania nr 6 (patrz ppkt 1.4) wykazała, że zawierał on wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia¹⁷.

(akta kontroli str. 181-187, 730-738, 895, 899)

1.4. Wskazany w ppkt 1.3. projekt składał się z sześciu zadań obejmujących modernizację 27 odcinków dróg o łącznej długości 149,5 km.

Do dalszej szczegółowej analizy wybrano zadanie nr 6. W ramach tego zadania modernizacji poddano trzy odcinki dróg o łącznej długości 31,395 km, stanowiące podzadania 6.1, 6.2 i 6.3, tj.:

- 6.1 - odcinek DW 480 od Restarzewa do Kolonii Szczercowskiej, od 41+110 do 46+230 km (4,930 km¹⁸),
- 6.2 - odcinek DW 480 – Widawa-Kolonia Zawady, od 31+550 do 34+690 km (3,140 km),
- 6.3 - odcinek DW 481 – Rychłocice-Wieluń, od 35+215 do 58+540 km (23,325 km).

Zamiar wykonania ww. robót budowlanych zgłoszono właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, tj. Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 24 marca 2022 r.¹⁹, na podstawie art. 30 ust. 2 związku z ust. 4d ustawy Prawo

¹³ Pracownik zatrudniony do 31 grudnia 2023 r.

¹⁴ Pracownik jw.

¹⁵ Vide ppkt 2.2.

¹⁶ Dalej: RDW w Sieradzu.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 120 poz. 1126).

¹⁸ Zgodnie z kosztorysem inwestorskim, bez odcinka dł. 190 m stanowiącego obiekt mostowy.

¹⁹ Pismo ZDW znak: UD.746.29.2022.PN, skierowane do Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

budowlane²⁰. W Opisie przedsięwzięcia, załączonym do ww. zgłoszenia wskazano, że zadanie będzie polegało na:

1) dotyczy podzadań 6.1, 6.2 i 6.3:

- sfrezowaniu nawierzchni bitumicznej (śr. gr. 5 cm), ułożeniu warstwy wiążącej (gr. 4 cm) oraz warstwy ścieralnej (gr. 4 cm),
- wzmocnieniu poboczy destruktem bitumicznym oraz ścięciu poboczy,

2) dotyczy podzadań 6.2 i 6.3:

- remoncie krawędzi: wykonanie podbudowy z mieszanki związanej cementem, wyrównanie podbudowy, wykonanie warstwy wiążącej (gr. 4 cm) i warstwy ścieralnej (gr 4 cm).

W zgłoszeniu dotyczącym odcinków DW 480 nie wskazano natomiast, że wskazany „remont krawędzi” polegał będzie na poszerzeniu nawierzchni bitumicznej, w związku z czym organ procedując ww. zgłoszenie nie posiadał pełnej wiedzy o faktycznym zakresie robót. Więcej informacji w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości.

Organ, któremu zgłoszono wykonanie ww. robót budowlanych nie wniósł sprzeciwu do tego zgłoszenia oraz nie wnioskował o uzupełnienie treści zgłoszenia.

(akta kontroli str. 64-86, 114-119, 903, 907)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Planując modernizację drogi wojewódzkiej DW 480 na odcinkach: od m. Restarzew do m. Kolonia Szczercowska (od 41+110 do 46+230 km, 4,930 km) oraz od m. Widawa do m. Kolonia Zawady (od 31+550 do 34+690 km, 3,140 km), Inwestor nie dopełnił obowiązków określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane, przepisach ochrony środowiska oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym²¹. I tak:

1.1. Organowi administracji architektoniczno-budowlanej (Wojewodzie Łódzkiemu) zgłoszono wykonanie remontu ww. odcinków drogi DW 480 w sytuacji, gdy zgodnie ze stanem faktycznym planowano i wykonano przebudowę drogi na ww. odcinkach.

W zgłoszeniu wskazano, że w wykonany zostanie m.in. remont krawędzi polegający na wykonaniu podbudowy z mieszanki związanej cementem, wyrównaniu podbudowy, wykonaniu warstwy wiążącej i ścieralnej. Nie wskazano jednak, że prace te związane były z poszerzeniem drogi o 1,2 m (po 0,6 m dla każdego pasa ruchu). Tym samym zastosowana procedura była niezgodna z procedurą wymaganą w przypadku wykonywanych robót stanowiących przebudowę drogi.

Zgłoszenie podpisane zostało przez Naczelnika Wydziału Dróg ZDW, Kierownika RDW w Sieradzu oraz Kierownika Działu Technicznego RDW w Sieradzu. Pismo wiodące do zgłoszenia²² podpisał Zastępca Dyrektora ZDW ds. Utrzymania.

Dyrektor ZDW wyjaśnił m.in., że: „(...) wykonano modernizację nawierzchni jezdni asfaltowej oraz modernizację obustronnie części pobocza (łącznie o szerokości 1,20m) na część pobocza o nawierzchni bitumicznej (...). Roboty (...) były odtworzeniem stanu pierwotnego. Wykonana modernizacja mieści się w ustawowym pojęciu remontu w rozumieniu Prawa budowlanego, gdyż w wyniku tych robót nie powstał nowy obiekt budowany ani nie zmieniono parametrów istniejącego, a jedynie zastosowano inne materiały niż dotychczas użyte a w zakresie pobocza dokonano jego remontu poprzez utwardzenie nawierzchni”.

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682), dalej zw. ustawą Prawo budowlane.

²¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.), dalej zw. ustawą Prawo o ruchu drogowym.

²² Znak UD.746.29.2022.PN z 24 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. wyjaśnienia. Wykonano poszerzenie drogi w pełnej konstrukcji, skutkujące poszerzeniem nawierzchni bitumicznej i obu pasów ruchu kołowego (co potwierdziły przeprowadzone oględziny), nie zaś modernizację pobocza. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym pobocze to część drogi usytuowana przy jezdni, która może być przeznaczona do ruchu pieszych lub niektórych pojazdów, postoju pojazdów, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Natomiast w specyfikacji technicznej opracowanej przez ZDW dla kontrolowanego przedsięwzięcia (specyfikacja nr D.M.00.00.00 Wymagania ogólne) wskazano, że pobocze to część korony drogi przeznaczona do chwilowego postoju pojazdów, umieszczenia urządzeń organizacji i bezpieczeństwa ruchu oraz do ruchu pieszych. W żadnym przypadku wykonane poszerzenie drogi nie stanowi więc pobocza.

Zmodernizowany obiekt zmienił swoje parametry techniczne, tj. szerokość nawierzchni bitumicznej i pasów ruchu oraz nośność w poszerzonej części, a wobec tego wykonane roboty nie stanowiły remontu, którego definicja określona została w art. 3 pkt 8 ustawy Prawo budowlane i zgodnie z którą, pod tym pojęciem należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego. Wykonana modernizacja drogi odpowiada natomiast definicji przebudowy określonej w art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane stanowiącej wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak m.in. szerokość, a w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Ponadto w informacji z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, udzielonej przez Dyrektora Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ŁUW wskazano, że ze zgłoszenia planowanych do wykonania robót „nie wynikało, by w wyniku planowanego remontu drogi miała nastąpić zmiana charakterystycznych parametrów użytkowych lub technicznych elementów drogi, np. jezdni, czy poboczy”²³.

(akta kontroli str. 64-86, 219-243, 279-298, 895, 899)

1.2. Realizując przebudowę ww. odcinków drogi DW 480 Inwestor nie przeprowadził oceny oddziaływania ww. przedsięwzięcia na środowisko.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁴, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32.

Na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) ²⁵ przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast zgodnie z art. 63 ust. 1 ww. ustawy, obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W opinii Dyrektora ZDW: „ponieważ roboty budowlane nie polegały na przebudowie drogi ale modernizacji w wyniku przeprowadzonego remontu

²³ Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – pismo znak GPB-II.7843.114.2022.JN z 15 kwietnia 2024 r.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.)

²⁵ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.)

– prace te nie stanowiły przedsięwzięcia wyszczególnionego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

(akta kontroli str. 951-953)

- 1.3. W związku z realizacją przebudowy ww. odcinków drogi, dla której wymagane było przeprowadzenie procedury środowiskowej, Inwestor zobowiązany był do wystąpienia i uzyskania pozwolenia na budowę, jednak nie dopełnił tego obowiązku.

Zgodnie z art. 29 ust. 6 Prawa budowlanego, decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

Dyrektor ZDW wyjaśnił jak w ppkt 1.1., wskazał ponadto, że wynikało to z: „jednoznacznej kwalifikacji robót jako remontu w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, ponieważ zadanie polegało na wykonywaniu w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji przy zastosowaniu wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym”.

(akta kontroli str. 895, 899, 951, 953)

- 1.4. W związku ze zmianą szerokości pasów ruchu ww. odcinków drogi, wymagana była zmiana stałej organizacji ruchu w zakresie oznakowania poziomego, w tym zwłaszcza w zakresie położenia linii krawędziowych na poszerzonych odcinkach dróg. Jednak ZDW nie wystąpił w tej sprawie do Marszałka Województwa Łódzkiego, jako organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, a oznakowanie poziome odtworzono na podstawie stałej organizacji ruchu obowiązującej przed poszerzeniem dróg.

W ww. sprawie Dyrektor ZDW podtrzymał opinię, że przeprowadzona modernizacja dotyczyła utwardzenia poboczy, a nie poszerzenia pasów ruchu, w związku z czym nie zachodziła konieczność zmiany stałej organizacji ruchu.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 10 ust. 10b ustawy Prawo o ruchu drogowym, ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, przez którą rozumie się m.in. geometrię drogi i zakres dostępu do drogi oraz sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zgodnie z § 4. ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁶, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną.

(akta kontroli str. 951, 954)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi posiadał w swojej strukturze komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji i remontów drogowych. Osoby wykonujące funkcje związane z realizacją ww. zadań posiadały niezbędne przygotowanie zawodowe. Tym niemniej, przed realizacją modernizacji wybranych do kontroli odcinków dróg nie dochowano wymaganych procedur adekwatnych do realizowanego przedsięwzięcia, w tym w zakresie przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz uzyskania pozwolenia na budowę.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

2. Wybór wykonawców inwestycji

2.1. Umowę nr 53/2022 z 15 kwietnia 2022 r. w sprawie realizacji zadania nr 6 zawarto zgodnie z pzp oraz wewnętrznymi regulacjami ZDW²⁷, tj. m.in.:

- zawarcie umowy nastąpiło w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego z zastosowaniem „odwróconej procedury” oceny ofert, zgodnie z art. 139 pzp (możliwość taka została przewidziana w Specyfikacji warunków zamówienia²⁸ i w ogłoszeniu o zamówieniu);
- postępowanie przetargowe dotyczyło zamówienia obejmującego sześć zadań. Wykonawcy mogli złożyć ofertę na jedno lub więcej z ww. zadań. Nie dokonywano podziału zamówienia na części z ominięciem stosowania przepisów pzp;
- SWZ zawierała wymagane elementy określone w art. 134 ust. 1 pzp;
- ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenia o jego zmianach były zamieszczone na stronie internetowej prowadzonego postępowania (<https://zdwlozdz.eb2b.com.pl>) po ich uprzedniej publikacji w Dz.U. UE tj. zgodnie z zachowaniem zasad wynikających z art. 88 ust. 1 i 3 pzp.
Zgodnie z art. 133 ust. 1. zamawiający zapewnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dz.U. UE do dnia udzielenia zamówienia;
- Dyrektor ZDW powołał 11 listopada 2021 r., komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tzw. „komisję przetargową” (art. 53 ust. 1 pzp) składającą się z sześciu członków, którzy złożyli stosowne oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 5 i 6 pzp;
- w SWZ określono wymagania dotyczące wadium – wskazując odrębnie kwoty dla każdego zadania (odpowiednio: w złotych polskich, w jednej lub kilku z nw. form: pieniądzu, gwarancjach bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych lub poręczeniach. Wymóg wniesienia wadium został przez przystępujące do postępowania podmioty spełniony;
- treść najkorzystniejszej - wybranej dla zadania 6 oferty²⁹ - odpowiadała treści SWZ. Oferta zawierała m.in. kosztorys ofertowy/FWO³⁰. Zamawiający prawidłowo, tj. zgodnie z pzp określił kryteria oceny ofert (zgodnie z art. 240-242 i 246 pzp), w szczególności opisano w sposób jednoznaczny i zrozumiały kryteria oceny ofert, kryteria te umożliwiały jednoznaczną weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach. Zamawiający jako podmiot publiczny nie zastosował wynikającej z art. 4 pkt 1 i 2 pzp opcjonalnej możliwości przyjęcia kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert (albo jako kryterium o wadze przekraczającej 60%). Zastosowano natomiast trzy kryteria oceny: cena (waga kryterium - 60%), długość okresu rękojmi w miesiącach (waga - 30%) oraz doświadczenie kierownika budowy w miesiącach (waga - 10%). Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej na podstawie ww. kryteriów oceny wskazanych w SWZ (zgodnie z art. 204 pzp);
- nie wystąpiła sytuacja unieważnienia objętego kontrolą postępowania (wystąpiła przesłanka do unieważnienia postępowania z uwagi na wyższe ceny ofertowe niż kwota przeznaczona pierwotnie na sfinansowanie inwestycji – inwestor jednak nie skorzystał z takiego rozwiązania zwiększając pulę środków na realizację inwestycji³¹);
- nie prowadzono w związku z ww. przetargiem postępowania odwoławczego;

²⁷ Regulamin udzielania zamówień publicznych wprowadzony zarządzeniem nr 302/2020 Dyrektora ZDW z dnia 30 grudnia 2020 r., ze zm.

²⁸ Dalej: SWZ.

²⁹ Wpłynęło łącznie 6 ofert na realizację zadania nr 6.

³⁰ Formularz wyceny oferty.

³¹ W ramach udziału własnego.

- protokół z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego sporządzono zgodnie z dokumentami źródłowymi. Protokół zawierał wszystkie wymagane elementy, zgodnie z art. 72 ust. 1 pzp;
- umowę z wykonawcą zawarto 15 kwietnia 2022 r. z zachowaniem terminu na dokonanie tej czynności, określonego w art. 264 pzp (zasada tzw. „standstill”);
- postanowienia ww. umowy były zgodne z projektem umowy zawartym w SWZ;
- zamawiający określił w SWZ i umowie zabezpieczenie należytego wykonania umowy (w pieniądzu, poręczeniach bankowych lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo - kredytowej³², gwarancjach bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych lub poręczeniach. Zabezpieczenie to zostało przez wykonawcę wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy i rękojmi za wady³³ zgodnie z art. 449-453 pzp.
(akta kontroli str. 964-1048)

2.2.

a) Umowa nr 53/2022 zawierała ogólne warunki dotyczące zapewnienia kontroli jakości robót w postaci wymogu uzyskania przez wykonawcę akceptacji materiałów przewidzianych do wbudowania na co najmniej 7 dni przed ich zastosowaniem, wymóg przedłożenia recept na mieszanki mineralno-bitumiczne, zatwierdzone przez niezależne od wykonawcy laboratorium najpóźniej na 14 dni przed przystąpieniem do wbudowania, wymóg zgodności materiałów z wymogami jakościowymi określonymi w ustawie o wyrobach budowlanych³⁴, STWiORB oraz art. 10 ustawy Prawo budowlane³⁵. W umowie zawarto również zobowiązanie wykonawcy do przeprowadzania pomiarów i badań materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości materiałów i robót, określonymi w STWiORB.

Szczegółowe warunki zapewnienia kontroli jakości robót określono w STWiORB, opracowanych w ZDW dla zadań realizowanych w latach 2022-2023 z dofinansowaniem z Rządowego Programu Polski Ład.

W specyfikacji technicznej D.M.00.00.00 (Wymagania ogólne) zawarto zasady kontroli jakości robót, w tym określono:

- zasady pobierania próbek do badań laboratoryjnych oraz wymagane dokumenty takich badań (raporty, sprawozdania),
- zasady obmiaru robót,
- zasady dokonywania odbiorów robót.

Przewidziano także wymóg prowadzenia dziennika budowy.

Wskazano ponadto, że za pełną kontrolę robót i materiałów odpowiedzialny był wykonawca, który zapewnić miał m.in. odpowiedni system kontroli, w tym m.in. personel, laboratorium, sprzęt, zaopatrzenie i wszystkie urządzenia niezbędne do pobierania próbek i badań materiałów oraz robót.

W kilku miejscach ww. specyfikacji przywołano dokumenty pn. Program Zapewnienia Jakości³⁶ oraz Projekt Organizacji Robót, jednak dla badanego zadania dokumenty takie nie zostały opracowane. Więcej informacji w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości.

³² Zobowiązanie kasy musiało mieć charakter pieniężny.

³³ Dokumenty przetargowe i postanowienia umowy z wykonawcą robót określały zabezpieczenie należytego wykonania umowy określone na poziomie 5% wartości brutto umowy. Wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie zgodnej z przepisami pzp (gwarancja ubezpieczeniowa) w wymaganej wysokości – 888 706,23 zł.

³⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1213).

³⁵ Art. 10 ww. ustawy stanowi, że wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały o właściwościach użytkowych umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym spełnienie podstawowych wymagań, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi, a w przypadku wyrobów budowlanych – również zgodnie z zamierzonym zastosowaniem.

³⁶ Dalej: PZJ.

Analiza pięciu wybranych specyfikacji technicznych³⁷ wykazała, że określały one m.in. wymagania w zakresie właściwości technicznych materiałów, zasady wykonania robót, w tym grubości poszczególnych warstw modernizowanych dróg oraz zasady przeprowadzania badań mieszanek.

b) W umowie z wykonawcą zawarto zapis o udzieleniu rękojmi na okres 60 miesięcy. Bieg okresu rękojmi rozpoczynał się zgodnie z umową w dniu następnym po odbiorze końcowym lub po dacie potwierdzenia usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym przedmiotu umowy³⁸. Wykonanie zobowiązań wynikających z rękojmi zostało zabezpieczone w formie gwarancji ubezpieczeniowej – ważnej do końca okresu rękojmi.

c) Dokumenty przetargowe i postanowienia umowy z wykonawcą robót określały zabezpieczenie należytego wykonania umowy określone jako 5% wartości brutto umowy. Wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie zgodnej z przepisami PZP (gwarancja ubezpieczeniowa) w wymaganej wysokości – 888 706,23 zł.

d) Umowa z wykonawcą robót zawierała postanowienia dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia m.in. opóźnień w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnień w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym lub odbiorze w okresie rękojmi, odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy i odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, w szczególności w umowie przewidziano m.in.: kary umowne za przekroczenie terminu wykonania umowy w wysokości 0,05% ceny umownej brutto za każdy dzień zwłoki, za nierozpoczęcie robót we wskazanym terminie 0,03% (jw.)³⁹, nieusunięcie w wyznaczonym terminie wad stwierdzonych podczas odbioru częściowego, końcowego lub w trakcie trwania rękojmi – 0,05%, przerwanie realizacji robót z przyczyn leżących po stronie wykonawcy – 0,03%, z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy – 10%, za roboty wykonane przez podmiot inny niż wykonawca lub zatwierdzony przez zamawiającego podwykonawca – 2% za każdy taki przypadek, za czynności wykonane przez inną niż kierownik budowy osobę – dla czynności zastrzeżonych dla kierownika – 1% za każdy stwierdzony przypadek, za niewykonanie wymaganego zakresu rzeczowo - finansowego robót w terminach wskazanych w umowie (tj. zakresu przewidzianego w określonej transzy finansowania na dany rok), będącego przedmiotem odbioru częściowego – w wysokości 20% wartości wynagrodzenia należnego za niewykonany zakres robót do wartości limitu, za nieterminowe dostarczenie wybranych dokumentów w przewidzianych terminach lub niesporządzenie/niezaktualizowanie harmonogramu 2 000 zł za każdy dzień zwłok i in.

Zgodnie z umową, łączna wysokość kar umownych nie mogła przekroczyć 20% wartości brutto zamówienia.

e) Zamawiający był zobowiązany do odbioru robót na zasadach wskazanych w umowie z wykonawcą (umowa nr 53/2022 z 15 kwietnia 2022 r.). Umowa przewidywała odbiory częściowe dla I i II etapu robót, odbiór końcowy oraz odbiór przed upływem okresu rękojmi. Zgodnie z umową odbiory częściowe i odbiór końcowy powinny odbyć się w terminie do 30 dni od daty przedłożenia przez wykonawcę rozliczenia dla danego etapu robót lub zatwierdzonego przez zamawiającego rozliczenia końcowego.

Zgodnie ze specyfikacją techniczną (wymagania ogólne) dokonywane odbiory robót, w tym zanikających i ulegających zakryciu powinny być rejestrowane w dzienniku budowy. Specyfikacja przewidywała przed częściowym lub ostatecznym odbiorem robót lub elementów robót przeprowadzenie obmiarów przez geodetę, który powinien sporządzać szkice z podaniem niezbędnych wymiarów, przy czym obmiar robót

³⁷ D.04.05.01 (Podbudowa i podłoże ulepszone z mieszanki kruszywa związanego hydraulicznie cementem), D.05.03.05b (Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa wiążąca), D.05.03.05 (Warstwa ścieralna), D.04.03.01 (Oczyszczanie i skraplanie), D.07.01.01 (Oznakowanie poziome).

³⁸ Dla oznakowania poziomego (malowanie cienkowarstwowe) okres gwarancji wynosił 12 miesięcy.

³⁹ Cena umowna brutto była również podstawą naliczania dla nw. kar umownych.

zanikających/podlegających zakryciu powinien zostać przeprowadzony odpowiednio w czasie ich wykonywania lub po wykonaniu robót, ale przed ich zakryciem. Obliczenia ze szkicami powinny zostać każdorazowo dołączone do dokumentów odbiorowych poszczególnych robót, a ich wyniki zapisane w karcie obmiaru.

Zgodnie z powołaną specyfikacją wykonawca powinien każdorazowo zgłaszać gotowość do odbioru robót zanikających/podlegających zakryciu wpisem do dziennika budowy z jednoczesnym powiadomieniem zamawiającego, a odbiór przeprowadzony niezwłocznie, lub najpóźniej w ciągu 3 dni roboczych od daty takiego zgłoszenia.

Odbiór częściowy wg umowy powinien się rozpocząć w terminie 30 dni od momentu przedłożenia rozliczenia dla danego zakresu/etapu robót, natomiast wg ww. ST określono, że odbiór częściowy powinien być przeprowadzony niezwłocznie lub najpóźniej w ciągu 7 dni roboczych od daty zgłoszenia gotowości do odbioru przez wykonawcę.

Odbiór ostateczny wg ST powinien zostać wykonany w terminie ustalonym w dokumentach umowy. Umowa przewidywała, że odbiór powinien się rozpocząć w terminie 30 dni od momentu przedłożenia rozliczenia końcowego. Natomiast w ST rozpoczęcie biegu terminu na odbiór końcowy wskazanego w umowie określała jako dzień potwierdzenia przez zamawiającego zakończenia robót i przyjęcia protokołu odbioru ostatecznego robót. Przed odbiorem ostatecznym, wykonawca był zobowiązany przedłożyć następujące dokumenty:

- recepty (np.: mieszanki betonowe, MMA itp.) i ustalenia technologiczne,
- dzienniki budowy i rozliczenie końcowe (oryginały),
- wyniki pomiarów kontrolnych oraz sprawozdania z badań i oznaczeń laboratoryjnych, zgodne z wymaganiami ST oraz zapisami PZJ,
- prośby o zatwierdzenie materiału akceptowane przez zamawiającego wraz z dokumentami materiałów potwierdzającymi ich prawidłowe dopuszczenie do obrotu i stosowania, jak:
 - informacje o wyrobie, dla wyrobów znakowanych znakiem budowlanym,
 - deklaracje właściwości użytkowych, dla wyrobów znakowanych CE,
 - oświadczenie wykonawcy o zgodności wyrobu z dokumentacją kontraktową, w trybie art. 10 ustawy Prawo budowlane,
 - opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru, wykonanych zgodnie z ST i PZJ, potwierdzającą zastosowanie materiałów prawidłowo dopuszczonych do obrotu i stosowania, o wymaganych właściwościach użytkowych i uzyskanie odpowiednich parametrów ich wbudowania (na podstawie badań określonych w ST w ilości wynikającej z wymaganej częstotliwości dokonywania tych badań i obmiaru robót),
- geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót.

Umowa i ST przewidywała, że odbioru ostatecznego robót dokona komisja (wyznaczona przez zamawiającego) w obecności wykonawcy. Zgodnie ze ST komisja dokonująca odbioru ostatecznego robót, po przeprowadzeniu wizji lokalnej robót, powinna dokonać ich oceny wizualnej oraz oceny ich zgodności z wymaganiami ST oraz dokumentacją kontraktową z uwzględnieniem ww. dokumentacji.

W umowie przewidziano również odbiór po okresie rękojmi mający na celu ocenę wykonanych robót związanych z usunięciem wad stwierdzonych w trakcie prowadzenia przeglądów technicznych w okresie rękojmi. Odbiór ten zgodnie ze ST powinien zostać dokonany na podstawie oceny wizualnej obiektu z uwzględnieniem zasad ustanowionych w ST dla odbioru ostatecznego robót.

(akta kontroli str. 87-119, 284-354, 1047-1048)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie zostały opracowane przez Wykonawcę i zatwierdzone przez zamawiającego dokumenty, o których mowa w Specyfikacji technicznej D.M.00.00.00 (Wymagania Ogólne), tj. Program Zapewnienia Jakości i Projekt Organizacji Robót, pomimo że w kilku miejscach ww. specyfikacji przywołano taki dokument. W ww. specyfikacji wskazano np., że:

- sprzęt używany do robót powinien odpowiadać wskazaniom zawartym w ST, PZJ lub projekcie organizacji robót, zaakceptowanym przez zamawiającego,
- wykonawca jest odpowiedzialny za zgodność materiałów i wykonywanych robót z dokumentacją kontraktową, wymaganiami ST, PZJ, projektem organizacji robót opracowanym przez wykonawcę oraz poleceniami zamawiającego,
- wykonawca będzie przekazywać zamawiającemu kopie raportów (sprawozdań) z wynikami badań w terminie określonym w PZJ,
- przed odbiorem ostatecznym wykonawca jest zobowiązany przygotować m.in. wyniki pomiarów kontrolnych oraz sprawozdania z badań i oznaczeń laboratoryjnych, zgodnie z wymaganiami ST oraz zapisami PZJ.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: „załączona do postępowania przetargowego Specyfikacja Techniczna D.M.00.00.00 Wymagania Ogólne określa ogólne warunki prowadzenia robót, ma charakter wspólny dla różnych robót budowlanych, zaś szczegółowy zakres zadań Wykonawcy jest określany w umowie, która nie nakładała obowiązku opracowania Programu Zapewnienia Jakości. Wobec tego, dla tego zadania nie opracowano Programu Zapewnienia Jakości. Wymagane w PZJ elementy (...) zostały ujęte w Specyfikacjach Technicznych oraz przedstawione przez Wykonawcę w formie wymaganych wykazów (...). Roboty były realizowane i rozliczane na podstawie postanowień umowy, a przedłożone przez Wykonawcę informacje, zawierały elementy PZJ, w związku z powyższym nie wymagano sporządzenia PZJ jako osobnego dokumentu”. Analogicznie wyjaśniono brak Projektu Organizacji Robót.

(akta kontroli str. 284-298, 903, 906, 1209, 1211)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. wyjaśnienia. W przedmiotowej Specyfikacji D.M.00.00.00 wskazano, że odnosi się ona: „do wymagań wspólnych dla poszczególnych wymagań technicznych dotyczących wykonania i odbioru robót, które zostaną wykonane w związku z wykonaniem zadania w ramach dofinansowania z Rządowego Programu Polski Ład - »Likwidacja wykluczenia komunikacyjnego w Łódzkiem – modernizacja dróg wojewódzkich w celu zwiększenia dostępności do sieci kolejowej i PKS w podziale na zadania«”.

Tym samym odnosiła się ona również do zadania objętego kontrolą i dla tego zadania powinna być w całości przestrzegana. Jeżeli w ZDW uznano, że opracowanie PZJ nie było w tym konkretnym przypadku zasadne, to nie należało uwzględniać takiego Programu w Specyfikacji.

CZĄSTKOWA

Wyboru wykonawcy zadania dokonano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami PZP i wewnętrznymi regulacjami ZDW. Przyjęty tryb postępowania w formie przetargu nieograniczonego zapewniał zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców. Zapewniono przejrzystość i proporcjonalność procesu zamówień publicznych, publikowano wymagane przepisami prawa informacje w Dz. Urz. UE i Biuletynie Zamówień Publicznych, zapewniono wykonawcom dostęp do dokumentacji w formie elektronicznej za pomocą dedykowanego serwisu internetowego.

Umowa zawarta z wykonawcą zabezpieczała interesy ZDW, m.in. poprzez obowiązek wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego jej wykonania, kar umownych oraz rękojmi za wykonane roboty. Postanowienia umowy oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, określały zasady utrzymania i kontroli jakości wykonywanych robót. Nie opracowano jednak programu

zapewnienia jakości, o którym stanowiła specyfikacja techniczna w zakresie wymagań ogólnych.

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Modernizacja odcinków dróg objętych szczegółowym badaniem realizowana była na podstawie umowy nr 53/2022 zawartej 15 kwietnia 2022 r. Umowa przewidywała realizację następujących robót w ramach zadania podstawowego (dotyczy wszystkich podzadań 6.1, 6.2 i 6.3 – vide ppkt 1.4 wystąpienia), tj.:

- frezowanie nawierzchni bitumicznej,
- mechaniczne czyszczenie istniejącej nawierzchni bitumicznej,
- skroplenie nawierzchni bitumicznej emulsją asfaltową,
- wykonanie warstwy wiążącej z betonu asfaltowego,
- skroplenie nawierzchni bitumicznej emulsją asfaltową,
- wykonanie warstwy ścieralnej,
- mechaniczną ścinę poboczy,
- wykonanie koryta mechanicznie wraz z profilowaniem i zagęszczeniem podłoża,
- ułożenie warstwy z destruktu bitumicznego na poboczu,
- oznakowanie poziome cienkowarstwowe jezdni,
- regulację kraterów wpustowych (dot. DW 481),
- regulację wysokościową zatok autobusowych z kostki betonowej (dot. DW 481),
- ustawienie tablic informacyjnych.

Umowa przewidywała ponadto opcjonalnie wykonanie następujących prac dotyczących poszerzenia nawierzchni odcinków drogi DW 480 (dotyczy podzadań 6.2 i 6.3 – vide ppkt 1.4 wystąpienia), tj.:

- wykonanie koryta mechanicznie wraz z profilowaniem i zagęszczeniem podłoża,
- wykonanie podbudowy z mieszanki związanej cementem,
- wykonanie podbudowy z kruszywa łamanego,
- wykonanie podbudowy mieszanką mineralno-bitumiczną,
- skroplenie nawierzchni bitumicznej emulsją asfaltową,
- ułożenie geokompozytu (siatki wzmacniającej) na krawędzi połączeń,
- wykonanie warstwy wiążącej z betonu asfaltowego,
- skroplenie nawierzchni bitumicznej emulsją asfaltową,
- wykonanie warstwy ścieralnej.

Umowna wartość ww. prac wynosiła 17 694,1 tys. zł brutto, z tego: 15 675,1 tys. zł stanowiło zamówienie podstawowe oraz 2 019,0 tys. zł (opcja). Umowa określała limity finansowe dla trzech transzy. Limit na 2022 r. wyniósł 5 700 tys. zł (I etap/transza 2 700 tys. zł i II etap/transza 3 000 tys. zł). Limit finansowy na 2023 r. (III etap/transza) obejmował pozostałe wynagrodzenie należne wykonawcy według rozliczenia końcowego umowy.

(akta kontroli str. 87-119)

Realizowane roboty drogowe w poszczególnych asortymentach prac przebiegały niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Więcej informacji w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości.

W związku z prowadzonymi pracami wykonawca opracował, uzgodnił z zarządcą ruchu oraz wdrożył czasową organizację ruchu⁴⁰. Organizację tę zatwierdził Marszałek Województwa Łódzkiego w dniach:

⁴⁰ Działania te należały do obowiązków wykonawcy i były realizowane na jego koszt (§9 pkt 12 umowy).

- 30 czerwca 2022 r. – dot. DW 480 na odcinku od km 31+550 do km 34+690 (zadanie 6.2),
- 12 lipca 2022 r. – dot. DW 480 na odcinku od km 41+110 do km 46+230 (zadanie 6.1),
- 28 września 2022 r. – dot. DW 481 na odcinku od km 35+215 do km 58+540 (zadanie 6.3).

Protokoły odbioru oznakowania robót⁴¹ spisano odpowiednio w dniach 7 i 19 lipca oraz 5 października 2022 r.

Po zakończeniu prac wykonawca, zgodnie z zakresem umowy, odtworzył oznakowanie poziome wg stałej organizacji ruchu obowiązującej przed wyremontowaniem nawierzchni odcinków DW 480 i 481. W toku prac nie ingerowano w układ oznakowania pionowego.

Czynności związane z odbiorem wykonanych robót przedstawiono w ppkt 3.6 niniejszego wystąpienia.

Ogłędziny⁴² przeprowadzone 26 lutego 2024 r. wykazały osiągnięcie efektów rzeczowych remontu dróg, przeprowadzonego na podstawie umowy nr 53/2022. Należyty był stan nawierzchni i poboczy odcinków dróg wyremontowanych w ramach umowy nr 53/2022. Odcinki tych dróg obustronnie oznakowano tablicami informującymi o źródle dofinansowania wykonanego remontu, zgodnych z obowiązującymi wzorami.

Stwierdzono natomiast zastoiny wodne w rowach przydrożnych. Więcej informacji w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości.

Oznakowanie poziome odtworzono zgodnie z docelową organizacją ruchu sprzed modernizacji odcinków drogi DW 480 (więcej informacji w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości) oraz DW 481.

(akta kontroli str. 219-243, 250-258, 277-278, 1258-1259)

3.2. Nie zmieniano zakresu rzeczowego modernizacji dróg po zawarciu umowy nr 53/2022, z wyjątkiem zakupu kruszywa do uzupełnienia wypełnienia poboczy, zwiększającego wartość zamówienia.

W protokole konieczności z 21 czerwca 2023 r. strony umowy wskazały, że ilość pozyskanego destruktu z frezowania odcinka DW 481 od km 42+112 do km 58+540 była niewystarczająca do wykonania obustronnych poboczy. Wartość dodatkowego kruszywa wraz z transportem wykonawca wycenił na kwotę 489,4 tys. zł brutto, przy cenie jednostkowej materiału wynoszącej 100 zł netto/Mg. W wyniku przeprowadzonych negocjacji strony umowy ustaliły, że wartość zamówienia dodatkowego wyniesie 321,9 tys. zł brutto, przy cenie jednostkowej kruszywa 90 zł netto/Mg, przy czym kwota ta nie podlegała waloryzacji.

W sprawie konieczności wykonania ww. robót zawarto aneks do umowy, nr 7 z 28 sierpnia 2023 r. Roboty zlecone zostały w trybie art. 455 ust. 1 pkt 3 pzp⁴³.

Aneks nr 7 określał ww. wartość zamówienia dodatkowego, a w związku z tym wzrost wartości III etapu robót z 8 847,1 tys. zł brutto do 9 169,0 tys. zł oraz wzrost maksymalnej wartości wynagrodzenia w 2023 r. z 10 364,9 tys. zł do 10 686,8 tys. zł.

Do badanej umowy zawarto ponadto następujące aneksy:

- aneksy nr 1 z 15 kwietnia 2022 r., nr 2 z 17 maja 2022 r., nr 3 z 25 października 2022 r. dotyczyły zmian limitów finansowych na 2022 r., które osiągnęły wartość 3 538,8 tys. zł (I etap/transza) i 5 308,2 tys. zł (II etap/transza);
- aneks nr 4 z 30 listopada 2022 r. dotyczył waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy w związku z nieprzewidzianym wzrostem cen materiałów oraz kosztów realizacji

⁴¹ Spisane pomiędzy koordynatorem robót w pasie drogowym (przekazującym przedstawicielem inwestora), a kierownikiem budowy (przejmującym), przy współudziale pracowników RDW w Sieradzu (inspektora nadzoru i kierownika właściwego obwodu drogowego).

⁴² Na podstawie art. 39 ustawy o NIK.

⁴³ Zmiana umowy niewymagająca przeprowadzenia nowego postępowania.

zadań, wynikającym z inwazji Rosji na Ukrainę, sankcji gospodarczych nałożonych na Rosję i Białoruś, wzrostu cen paliw i nośników energii, wzrostu inflacji oraz zmniejszenia liczby pracowników branży budowlanej z Ukrainy. Waloryzacji dokonywano w oparciu o wskaźniki zmiany cen publikowane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Po przeprowadzonych negocjacjach strony ustaliły, że maksymalna wartość umowy nie przekroczy 20 729,8 tys. zł brutto (10 364,8 tys. zł w 2022 r. i 10 364,9 tys. zł w 2023 r.);

- aneks nr 5 z 28 grudnia 2022 r. dotyczył głównie zmniejszenia wartości limitu finansowego na 2022 r. do kwoty 10 121,9 tys. zł (co wynikało z faktycznego rozliczenia robót zrealizowanych w 2022 r.), a w związku z tym zmniejszenia wartości przedmiotu umowy, która miała nie przekroczyć wartości 20 486,9 tys. zł;
- aneks nr 6 z 22 czerwca 2023 r. dotyczył zmiany rachunku bankowego wykonawcy, na który miała nastąpić zapłata jego wynagrodzenia;

(akta kontroli str. 87-119, 1258-1259)

3.3. W treści umowy nr 53/2022 strony wskazały imiennie osoby wyznaczone do jej realizacji:

- zamawiający wyznaczył trzyosobowy zespół w składzie: przedstawiciel zamawiającego - z-ca naczelnika Wydziału Dróg w ZDW w Łodzi, inspektor nadzoru inwestorskiego robót drogowych - kierownik Działu Technicznego w Rejonie Dróg Wojewódzkich w Sieradzu oraz koordynator robót w pasie drogowym – kierownik RDW w Sieradzu,
- wykonawca ustanowił kierownika budowy w specjalności drogowej.

W dniu 27 kwietnia 2022 r., tj. przed rozpoczęciem robót, wykonawca wystąpił do ZDW o zmianę kierownika budowy, wskazując osobę uprawnioną do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie w specjalności inżynierskiej drogowej obejmującej kierowanie robotami budowlanymi bez ograniczeń, posiadającą 39-miesięczne doświadczenie zawodowe w zakresie kierowania robotami budowlanymi związanymi z budową i przebudową dróg publicznych. Zmiana ta została zaakceptowana przez zamawiającego. Zmiany dokonano w trybie określonym w umowie nr 53/2022, tj. bez wymogu zawierania aneksu w tej sprawie. Nie dokonywano innych zmian ww. osób wyznaczonych do realizacji umowy.

Prowadzony był dziennik budowy⁴⁴. Wpisy dokonywane były przez uprawnione osoby, tj. ustanowionego kierownika budowy i inspektora nadzoru. Wpisy kierownika budowy dotyczyły przejęcia terenu budowy, wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu, rozpoczęcia wykonywania poszczególnych rodzajów robót oraz zakończenia ich wykonywania i zgłoszenia robót do odbioru. Inspektor nadzoru niezwłocznie dokonywał potwierdzenia i odbioru wykonanych robót⁴⁵. Z treści dokonanych wpisów wynikało, że w czasie remontu nie wystąpiły zdarzenia utrudniające jego realizację, a inspektor nadzoru nie wnosił uwag do jakości robót.

(akta kontroli str. 100, 172-180, 261-274)

3.4. Zapewnienie wymaganych standardów dróg wyremontowanych na podstawie umowy nr 53/2022 przeprowadzono z wykorzystaniem zapisów ww. umowy oraz sześciu wybranych specyfikacji technicznych opracowanych w ZDW dla zadań realizowanych w latach 2022-2033 z dofinansowaniem z Rządowego Programu Polski Ład, tj. specyfikacji:

- DM.00.00.00 (Wymagania ogólne),
- D.04.05.01 (Podbudowa i podłoże ulepszone z mieszanki kruszywa związanego hydraulicznie cementem)⁴⁶,

⁴⁴ W związku z realizacją robót w trybie na zgłoszenie, dziennik budowy nie był wymagany, nie podlegał więc rejestracji przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

⁴⁵ W większości przypadków w dniu zgłoszenia robót, w kilku przypadkach do 4 dni po zgłoszeniu, co nie miało wpływu na przebieg robót.

⁴⁶ Dot. poszerzenia odcinków DW 480.

- D.05.03.05b (Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa wiążąca),
- D.05.03.05 (Warstwa ścieralna),
- D.04.03.01 (Oczyszczanie i skraplanie)⁴⁷,
- D.07.01.01 (Oznakowanie poziome).

Wykonawca przedstawił, a inspektor nadzoru zaakceptował wnioski materiałowe w sprawie użytych materiałów wraz z załączonymi receptami na mieszanki mineralno-bitumiczne (AC16W i AC11S), które zostały poddane zatwierdzeniu przez niezależne od wykonawcy laboratorium, zgodnie z wymogiem §2 umowy nr 53/2022.

Dla użytych materiałów wykonawca przedstawił wymagane deklaracje ich własności użytkowych (certyfikaty CE).

Przy wbudowaniu betonu asfaltowego warstwy wiążącej i ścieralnej dokonywano pomiarów stwierdzających prawidłowość temperatury ww. materiałów bitumicznych.

Wykonane prace, w tym roboty zanikające i ulegające zakryciu były każdorazowo zgłaszane przez kierownika budowy i odbierane przez inspektora nadzoru, co zostało potwierdzone stosownymi wpisami do dziennika budowy.

Poświadczeniem wykonanego zakresu robót były karty obmiaru poszczególnych rodzajów robót określonych w kosztorysach (inwestorskim i wykonawcy), sporządzone na podstawie pomiarów geodezyjnych, podpisane przez kierownika budowy i zatwierdzone przez inspektora nadzoru.

Z pobieranych próbek masy bitumicznej sporządzano protokół. Badania laboratoryjne próbek przeprowadzano w laboratorium wykonawcy. Nie wystąpiły sytuacje zlecenia badania próbek niezależnemu laboratorium. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: „nie było to konieczne a ponadto podrażałoby koszt inwestycji i było sprzeczne z zasadą oszczędności. Inspektor nadzoru nadzorując proces realizacji robót oraz uczestnicząc przy pobieraniu próbek akceptował przedkładane wyniki badań.”

Zastosowane materiały i ich właściwości określone na podstawie deklaracji producenta i badanych próbek były na ogół zgodne z materiałami i ich właściwościami określonymi w specyfikacjach technicznych. Wystąpiły natomiast pewne rozbieżności w zakresie:

- minimalnej zawartości lepiszcza w betonie asfaltowym warstwy wiążącej (AC16W) oraz warstwie ścieralnej (AC11S), co jednak z uwagi na współczynnik korygujący α nie wpływało na jakość zastosowanych mieszanek,
- emulsji asfaltowej do skraplania. W specyfikacji przewidziano do zastosowania emulsję C60 B5 ZM, natomiast zastosowano emulsję C60 B3 ZM o innych parametrach w zakresie indeksu rozpadu i czasu wypływu. Dyrektor ZDW wyjaśnił, że emulsja C60 B5 ZM nie jest już produkowana, dlatego zaakceptowano wniosek materiałowy dotyczący emulsji C60 B3 ZM, jako wykonanej z tych samych surowców i posiadającej zbliżone właściwości oraz zgodnej z aktualnie obowiązującymi normami.

Zmiany powyższe nie wpłynęły na wzrost wynagrodzenia wykonawcy z tytułu modernizacji objętych kontrolą odcinków dróg.

Przeprowadzono badanie spadków poprzecznych (mierzone w %) oraz równości (w mm) dla obu stron zmodernizowanych jezdni, zarówno dla warstwy wiążącej, jak i ścieralnej. Wyniki badań mieściły się w granicach określonych w specyfikacjach.

(akta kontroli str. 261-276, 284-719, 739-806, 844-894, 896-900, 903-904, 907-908, 952, 954, 956-963, 1258-1259)

3.5. Pracownicy ZDW, w tym RDW w Sieradzu, nie stwierdzili nieprawidłowości w zakresie realizacji remontu dróg, prowadzonego na podstawie umowy nr 53/2022.
(akta kontroli str. 1258-1259)

⁴⁷ Dot. skraplania kationową emulsją asfaltową.

3.6. Zgodnie z umową nr 53/2022, roboty należało wykonać w terminach do: 31 sierpnia 2022 r. (I etap), 15 listopada 2022 r. (II etap) i 31 sierpnia 2023 r. (III etap – zakończenie realizacji przedmiotu umowy).

Gotowość do odbioru kolejnych etapów robót zgłoszono odpowiednio w dniach: 22 sierpnia i 4 listopada 2022 r. oraz 31 sierpnia 2023 r.

Komisijnego odbioru robót dokonano: 30 sierpnia i 25 listopada 2022 r. oraz 5 września 2023 r., przez komisje powoływane zarządzeniami Dyrektora ZDW⁴⁸, w składzie: inspektor nadzoru robót drogowych, kierownik RDW w Sieradzu, p.o. kierownik Sekcji - Obwodu Drogowego w Widawie (etap I i II), kierownik Sekcji – Obwodu Drogowego w Działoszynie, przy udziale kierownika budowy i kierownika robót oraz w obecności z-cy naczelnika Wydziału Dróg ZDW i inspektora nadzoru z RDW w Sieradzu.

W protokołach odbiorów robót (częściowych i końcowego) wskazano m.in., że przedmiot odbioru zrealizowany został z zachowaniem terminów umownych, zgodnie z wymogami technicznymi, w tym Szczegółową Specyfikacją Techniczną oraz zgodnie z rozliczeniem rzeczowo-finansowym. Nie stwierdzono wad związanych z realizacją przedmiotu umowy oraz podstaw do naliczenia kar umownych. Do protokołów odbioru załączono tabele rozliczeniowe wykonanych robót w zakresie ilościowym i wartościowym.

W Specyfikacji technicznej D.M.00.00.00 Wymagania ogólne wskazano wymagane elementy dokumentacji powykonawczej, w tym:

- dokumentację zamawiającego (STWiORB i przedmiar robót),
- dokumentację opracowaną we własnym zakresie przez wykonawcę (plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą i operat odbiorowy).

Nie opracowany został operat odbiorowy (więcej informacji w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Pozostałe ww. dokumenty zostały opracowane.

(akta kontroli str. 87-119, 188-218, 261-274, 284-298)

3.7. Realizacja i finansowanie zadania pn. *Likwidacja wykluczenia komunikacyjnego w Łódzkiem – modernizacja dróg wojewódzkich w celu zwiększenia dostępności sieci kolejowej i komunikacji autobusowej*, w okresie objętym kontrolą nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego, jak również nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 259-260)

3.8. Inwestor podejmował wymagane działania informacyjne⁴⁹ w odniesieniu do zadań objętych dofinansowaniem z Programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Stosowne informacje zamieszczono na stronach internetowych Województwa Łódzkiego⁵⁰ oraz ZDW w Łodzi⁵¹.

Każdy z odcinków dróg wojewódzkich wyremontowanych w ramach umowy nr 53/2022 został obustronnie oznakowany tablicami informacyjnymi z oznaczeniem słownym ww. programu oraz zamieszczeniem logo Polskiego Ładu.

(akta kontroli str. 219-243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Roboty dodatkowe dotyczące drogi DW 481 na odcinku od km 42+112 do km 58+540 polegające na wykonaniu poboczy z mieszanki kruszywa zakupionego

⁴⁸ Zarządzenia: nr 132/2022 z 29 sierpnia 2022 r., nr 206/2022 z 21 listopada 2022 r. oraz nr 140/2022 z 4 września 2023 r.

⁴⁹ Określone w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz.U. poz. 953 ze zm.) oraz § 10 załącznika do uchwały

⁵⁰ Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych - łodzkie.pl

⁵¹ https://zdw.lodz.pl/zadania_dofinansowane_z_budzetu_panstwa.html

przez wykonawcę i destruktu na umowną kwotę 322,0 tys. zł brutto wykonano przed zawarciem stosownego aneksu w tej sprawie.

Według zapisów z dziennika budowy roboty związane z wykonaniem ww. poboczy zakończone zostały 14 lipca 2023 r., co zostało potwierdzone wpisami kierownika budowy i inspektora nadzoru, natomiast aneks nr 7 w sprawie ww. robót zawarty został 28 sierpnia 2023 r. Aneks podpisany został przez Dyrektora ZDW i Prezesa Zarządu Spółki wykonującej modernizację drogi.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że czynności poprzedzające zawarcie aneksu wykonane zostały w prawidłowych terminach, tj. protokół z negocjacji w sprawie robót dodatkowych strony spisały 21 czerwca 2023 r., a wniosek Wydziału Dróg ZDW w sprawie zwiększenia wartości umowy o roboty dodatkowe skierowano do Dyrektora ZDW w dniu 24 lipca 2023 r.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że roboty dodatkowe wykonawca zrealizował na podstawie protokołu konieczności na własne ryzyko, aby dotrzymać umownego terminu zakończenia robót (31 sierpnia 2023 r.). Wniosek w sprawie zwiększenia wartości zamówienia skierowany został do Zarządu Województwa Łódzkiego 3 sierpnia 2023 r. Departament Infrastruktury Łódzkiego Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi zobowiązywał ZDW do korekty wniosku, który w ostatecznym kształcie złożony został 23 sierpnia 2023 r.⁵². Stosowną uchwałę Zarząd Województwa Łódzkiego podjął 25 sierpnia 2023 r.⁵³. Dyrektor ZDW wyjaśnił ponadto, że: „odstępy czasowe pomiędzy poszczególnymi etapami⁵⁴ mogły również wynikać z remontu siedziby Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi, który realizowany jest przez zarządzającego budynkiem, podczas którego Wydział Dróg był kilkakrotnie przenoszony”.

(akta kontroli str. 154-162, 211-218, 261-274, 903, 907, 910-922)

2. Realizowane roboty drogowe w ramach modernizacji dróg DW 480 i 481 w poszczególnych asortymentach robót przebiegały niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Analiza zapisów dziennika budowy wykazała, że większość robót (frezowanie nawierzchni, wykonanie warstwy wiążącej i ścieralnej, wykonanie poboczy i oznakowania poziomego) wykonano po ok. 1-2 miesiącach w stosunku do terminów wskazanych w harmonogramie.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: „niewykonanie poszczególnych elementów składowych harmonogramu w ramach danego etapu nie wpływało na prawidłową realizację zadania – wobec czego nie było konieczne sankcjonowanie tego faktu przez Zamawiającego, zwłaszcza że zmiany terminu zakończenia poszczególnych robót nie zagrażały terminowości realizacji poszczególnych etapów. Zgodnie z § 3 pkt 2 Wykonawca w harmonogramie rzeczowo-finansowym miał obowiązek wykazania wykonania zakresu rzeczowego odpowiadającego narzuconym limitom finansowym. Harmonogramy podlegały zatem bezwzględnej aktualizacji – z uwzględnieniem zapisów § 3 pkt 3ab zawartej umowy – po rozliczeniu I i II etapu oraz w przypadku, gdy na wniosek Zamawiającego nastąpiła zmiana w zakresie terminów realizacji lub ich kolejności wykonania.

Mając na uwadze, że zmiany wykonania poszczególnych rodzajów robót w ramach zadania, które nie powodowały zagrożenia wykonania założonego limitu, nie skutkowały koniecznością aktualizacji harmonogramów. Ponadto, w związku z agresją Rosji na Ukrainę Wykonawca informował o występujących trudnościach w pozyskaniu siły roboczej i materiałów, a co za tym stoi terminami wykonania robót.”

⁵² W pierwotnej wersji wniosek dotyczył wyłącznie umowy nr 53/2022 (zadanie nr 6). We wniosku ostatecznym wskazano wszystkie zadania realizowane w ramach projektu (nr 1-6).

⁵³ Uchwała Nr 782/23 zmieniająca uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi zobowiązania przekraczającego wartość 5 000 000 zł na realizację zadania pn.: „likwidacja wykluczenia komunikacyjnego w Łódzkiem – modernizacja dróg wojewódzkich w celu zwiększenia dostępności do sieci kolejowej i PKS”.

⁵⁴ Tj. od daty sporządzenia protokołu konieczności do daty zawarcia aneksu (uwaga kontrolera).

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie: „nie podejmowano działań, gdyż nie były one konieczne ani nie wiązały się dla wykonawcy z karami umownymi. Przebieg realizacji robót w ramach poszczególnych etapów, pomimo późniejszego wykonania pewnych elementów robót, nie wpływał na zrealizowanie pełnego zakresu etapu. Ponieważ przekroczenia terminu robót nie wpływał na terminy wykonania etapów i nie zachodziła potrzeba aktualizacji harmonogramu.” Wyjaśnił ponadto, że: „harmonogram był aktualizowany dla zmian umowy, które dotyczyły zmian limitów dla poszczególnych etapów”.

(akta kontroli str. 277-278, 895, 900)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tych wyjaśnień. Przyjęto do stosowania harmonogram, w którym w celu bieżącego nadzoru nad postępem prac uwzględnione zostały nie tylko terminy realizacji etapów całego zadania, ale również terminy poszczególnych rodzajów prac. Wykonawca był zobowiązany do przestrzegania wszystkich zaplanowanych terminów. Inwestor w ramach sprawowanego nadzoru powinien podjąć działania w celu zobowiązania wykonawcy do terminowej realizacji prac lub – w uzasadnionych przypadkach – zatwierdzić stosowną zmianę harmonogramu.

3. W ramach dokumentacji powykonawczej wykonawca nie sporządził operatu odbiorowego, a ZDW nie podjął w tym zakresie działań. Operat taki – jako odrębny dokument dokumentacji powykonawczej opracowanej przez wykonawcę – wskazano w Specyfikacji technicznej D.M.00.00.00 Wymagania ogólne.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: „załączona do postępowania przetargowego Specyfikacja Techniczna D.M.00.00.00 Wymagania Ogólne określa ogólne warunki prowadzenia robót, ma charakter wspólny dla różnych robót budowlanych, zaś szczegółowy zakres zadań Wykonawcy jest określany w umowie, która nie nakładała obowiązku opracowania Operatu Odbiorowego. Wszystkie elementy Operatu Odbiorowego zawarte zostały w dokumentacji odbiorowej”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego wyjaśnienia. Specyfikacja techniczna D.M.00.00.00 dotyczy zadania dofinansowanego z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, co wskazano na str. 2 tej specyfikacji. W §1 umowy nr 53/2022 zawartej z wykonawcą zadania wskazano, że szczegółowy zakres umowy określają m.in. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych.

Jeżeli zamawiający uznał, że pozostałe dokumenty określone w Specyfikacji D.M.00.00.00 jako dokumentacja powykonawcza, które zostały opracowane⁵⁵, jak również pozostałe dokumenty odbioru i rozliczenia robót⁵⁶ są wystarczające, to nie powinien uwzględniać wymogu wykonania operatu odbiorowego w STWiORB.

(akta kontroli str. 284-298, 952, 954)

4. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że rowy odwadniające w wielu miejscach zmodernizowanych odcinków DW 480 i 481 były wypłycone lub ich nie było, brak było przepustów pod zjazdami od posesji a istniejące przepusty były niedrożne lub drożne w ograniczonym zakresie. Powodowało to licznie występujące zastoje wody w ww. rowach, m.in. w m. Kolonia Szczercowska i Restarzew oraz w ok. km 31+500 (DW 480), jak również ok. km 42 i 57 (DW 481). W m. Kolonia Szczercowska (DW 480, ok. km 46) woda zalegała przed zjazdem do posesji. Na zdjęciu tego miejsca wykonanym w dniu 13 lutego br. stojąca woda zalewała również nawierzchnię drogi.

Stwierdzono ponadto, że w m. Szynkielów wykonany był samowolny przekop z posesji do rowu przydrożnego oraz ułożono rurę odprowadzającą wody opadowe z dachu budynku mieszkalnego do ww. rowu.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, co następuje:

⁵⁵ STWiORB, przedmiar robót, plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza.

⁵⁶ Protokoły odbioru częściowego i końcowego robót, karty obmiaru robót i tabele rozliczeniowe.

„W ramach przedmiotowego zadania zapewniono prawidłowe odwodnienie pasa drogowego poprzez odprowadzenie wody z korony drogi na przyległe tereny zielone.

Realizowane zadanie na tym odcinku drogi nie obejmowały profilowania i odmulenia rowów. (...) elementy odwodnienia są konserwowane i naprawiane w ramach bieżącego utrzymania dróg. Woda stojąca w rowach nie musi świadczyć o złym stanie odwodnienia. Część rowów może mieć charakter rowów retencyjno-odparowujących. Usunięcie stwierdzonych niedrożności przepustów pod zjazdami należy do zadań właścicieli nieruchomości przyległych do drogi. Ponieważ zgodnie z przepisami za stan przepustu pod zjazdem odpowiada właściciel nieruchomości, do której zjazd należy.

(...) wobec wyjątkowo dużej ilości opadów deszczu w miesiącach styczniu i lutym 2024 r. odwodnienie pasów DW480 i DW481 spełniło swoje zadanie polegające na gromadzeniu wód opadowych z pasa drogowego zatrzymując ją w korycie rowów. ZDW w Łodzi w miarę potrzeb podejmuje działania, w ramach bieżącego utrzymania dróg, polegające na odwodnieniu i czyszczeniu przydrożnych rowów. Na odcinku drogi w m. Kolonia Szczercowska, gdzie brak jest rowu drogowego – rów zanikający i zaobserwowano zastoisko wód opadowych z terenów zielonych, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi odtworzy rów drogowy na tym odcinku drogi.

Należy jednak podkreślić, że w miesiącach styczniu i lutym 2024 r. zaobserwowano wyjątkowo dużą ilość opadów deszczu.

Ponadto właściciele nieruchomości przyległych do pasa drogowego, gdzie stwierdzono niedrożne przepusty pod zjazdami, będą wzywani do ich udroźnienia.”

W związku z niedrożnymi przepustami pod zjazdami na posesję, Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: „Kierownicy Obwodów Drogowych podejmują interwencję zarówno u właściwych miejscowo wójtów i sołtysów jak i właścicieli nieruchomości, związane m.in. ze stanem technicznym przepustów drogowych pod zjazdami na nieruchomości przylegające do pasa drogowego”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. wyjaśnień. Podejmowane działania w zakresie zapewnienia prawidłowego odwodnienia pasa drogowego w tym w ramach bieżącego utrzymania, nie były wystarczające, co potwierdziły przeprowadzone oględziny.

W sprawie samowolnego odprowadzenia wód opadowych do rowu przydrożnego w m. Szynkielów, Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: „na wezwanie zarządcy drogi rura odprowadzająca wody opadowe z dachu została usunięta przez właściciela posesji z pasa drogowego”.

(akta kontroli str. 219-243, 897, 901-902, 952, 954)

5. Pomimo upływu zaledwie pół roku od daty odbioru końcowego robót, oznakowanie poziome zmodernizowanych odcinków dróg było częściowo wytarte, co dotyczyło zarówno drogi DW 480 (w m. Dubie), jak i DW 481 (w m. Rychłocice i Szynkielów). W miejscowości Szynkielów w znacznym stopniu wytarte były pasy dwóch przejść dla pieszych oraz linie ciągle rozgradzające pasy ruchu w okolicach tych przejść⁵⁷.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, co następuje:

„Na dzień odbioru stan wykonanego oznakowania poziomego był wykonany zgodnie z wymogami i dotychczasową obowiązującą organizacją ruchu. Zgodnie z warunkami określonymi w przeprowadzonym postępowaniu Zamawiający wprowadził wymagany okres rękojmi dla oznakowania poziomego cienkowarstwowego na okres 12 miesięcy, który biegnie od daty odbioru końcowego tj. 05.09.2023 r. W miejscach szczególnie obciążonych ruchem,

⁵⁷ Roczny okres rękojmi na oznakowanie upływa 5 września 2024 r.

zwłaszcza po okresie zimowym, w przypadku oznakowania cienkowlasnowego mozliwe jest powstawanie wytarc.

Wykonawca robót zostanie niezwlocznie wezwany w ramach roszczen z tytułu rękojmi do odtworzenia oznakowania poziomego na tym odcinku drogi."

(akta kontroli str. 211-243, 727-728, 897, 902)

6. W toku oględzin stwierdzono ponadto, że jedno z przejść dla pieszych w miejscowości Szyndzielów (DW 481) usytuowano w miejscu mogącym zagrozić bezpieczeństwu pieszych, tj. w linii pasa ruchu drogi prostopadłej, prowadzącej do m. Burzenin. W docelowej organizacji ruchu wskazano inne wyprofilowanie skrzyżowania i tym samym bezpieczniejsze usytuowanie tego przejścia.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: „przejście dla pieszych usytuowane jest zgodnie z zatwierdzonym i obecnie obowiązującym projektem stałej organizacji ruchu.

W miejscu, gdzie przed realizacją zadania było utwardzone pobocze, obecnie znajduje się fragment utwardzony bitumicznie. Rejon Dróg Wojewódzkich w Sieradzu podjął działania mające na celu zmianę stałej organizacji ruchu, która wprowadzi dodatkowe zabezpieczenie ruchu pieszego w rejonie przejścia dla pieszych".

(akta kontroli str. 219-243, 897-902)

OCENA CZĄSTKOWA

Modernizację wybranych odcinków dróg przeprowadzono zgodnie z zakresem określonym w umowie z Wykonawcą. Przestrzegano procedur w zakresie badania jakości użytych materiałów i wykonanych robót, jednak część wykonanego oznakowania poziomego uległa zniszczeniu zaledwie po okresie połowy roku od odbioru końcowego prac.

Inspektor nadzoru dokonywał odbiorów wszystkich asortymentów robót, w tym robót ulegających zakryciu. Dokonano również komisijnego odbioru wszystkich zaplanowanych etapów prac.

Nie uniknięto jednak szeregu nieprawidłowości, które nie miały wpływu na efekt końcowy modernizacji, w tym wykonanie robót dodatkowych przed zawarciem aneksu w tej sprawie, niezgodność terminów wykonywanych robót z harmonogramem rzeczowo-finansowym i nieopracowanie operatu odbiorowego.

Wykonany zakres prac nie obejmował odwodnienia dróg w tym remontów rowów przydrożnych, które w wielu miejscach były znacznie wypłycone.

4. Wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

4.1. Zarząd Województwa Łódzkiego wystąpił o dofinansowanie realizacji inwestycji/zadania „Likwidacja wykluczenia komunikacyjnego w Łódzkiem – modernizacja dróg wojewódzkich w celu zwiększenia dostępności do sieci kolejowej i PKS” ze środków programu „Polski Ład” na podstawie wniosku z dnia 10 sierpnia 2021 r.⁵⁸ złożonego za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. We wniosku wskazano przewidywaną wartość inwestycji w wysokości 70 350 000 zł⁵⁹, oraz zadeklarowano udział własny wnioskodawcy w realizacji inwestycji o wartości 3 517 500 zł tj. na poziomie 5%.

Po uzyskaniu (w dniu 17 listopada 2021 r.) wstępnej promesy - do kwoty 66 832 500 zł zapewniającej sfinansowanie całości ww. przedsięwzięcia, przy zachowaniu udziału własnego beneficjenta dofinansowania na poziomie 5%, ZDW jako samorządowa jednostka organizacyjna, wykonująca zadania Zarządu Województwa Łódzkiego w zakresie zarządu dróg wojewódzkich w przedmiocie planowania,

⁵⁸ Wniosek nr 01/2021/8320/PolskiŁad (ten sam nr/sygnaturę nosił również wniosek o promesę, promesa wstępna i promesa).

⁵⁹ Kwota zgodna z szacunkową wartością zamówienia publicznego dla inwestycji/zadania.

budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tych dróg⁶⁰ ogłosił postępowanie zakupowe na realizację ww. zadania, o którego wszczęciu Zarząd WŁ poinformował BGK.

Po przeprowadzeniu i rozstrzygnięciu przez ZDW w Łodzi postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadania objęte ww. inwestycją kwota 70 350 00 zł, którą przeznaczono na realizację zadania (zamówienia podstawowe) okazała się niższa niż łączna wartość zamówienia podstawowego wszystkich najkorzystniejszych ofert (dla zadań 1 - 6) o 6 794 855,53 zł wobec czego komisja przetargowa zwróciła się do Dyrektora ZDW⁶¹ o zwiększenie limitu środków na realizację inwestycji do kwoty 77 144 855,53 zł⁶². Zastępca Dyrektora ds. utrzymania ZDW poinformował ZWŁ o kwotach najkorzystniejszych ofert na realizację zadań 1-6⁶³, a następnie Dyrektor ZDW zwrócił się do ZWŁ o wyrażenie zgody na zaciągnięcie zobowiązania finansowego w wysokościach wynikających z wyboru najkorzystniejszych ofert i podjęcie stosownej uchwały.

Zarząd WŁ wystąpił w dniu 1 kwietnia 2022 r. z wnioskiem o udzielenie promesy. Wnioskowana kwota środków dofinansowania z programu pozostała niezmieniona. Wskazano natomiast zwiększoną wartość inwestycji 86 194 768,61 zł oraz zwiększony udział własny w wysokości 19 362 268,61 zł tj. na poziomie 22,46% wartości przedsięwzięcia. Promesa do wysokości określonej we wniosku została udzielona 5 kwietnia 2022 r., a umowę z Wykonawcą zadania nr 6 podpisano 15 kwietnia 2022 r.

Zgodnie z warunkami określonymi w promesie dla inwestycji realizowanych w okresie dłuższym niż 12 miesięcy na podstawie więcej niż jednej umowy wypłata środków nastąpiła w trzech transzach, każdorazowo po zakończeniu określonego etapu prac w ramach realizacji inwestycji, odpowiednio 20%, 30% i 50% wartości promesy, w kwotach: 13 349 295,69 zł (26 września 2022 r.), 19 935 916,16 zł (27 grudnia 2022 r.) i 33 547 288,15 zł (25 września 2023 r.)⁶⁴.

(akta kontroli str.1053-1246)

Wykonawca za roboty objęte umową 53/2022 wystawił łącznie 9 faktur⁶⁵ - odpowiednio: fakturę obejmującą wartość zaliczki (1% wartości zamówienia), trzy faktury za roboty budowlane, po jednej na koniec każdego etapu robót, obejmujące wartość wykonanych robót (odpowiednio 19%, 30% i 51,8%⁶⁶ wartości zamówienia⁶⁷), pięć faktur korygujących/waloryzujących wystawionych w związku z wprowadzeniem do umowy na podstawie aneksu nr 4 mechanizmu waloryzacji cen ofertowych.

Na podstawie ww. faktur wydatkowano w ramach umowy 53/2022 kwotę 20 325 382,17 zł, która odpowiadała wartości wykonanych robót obejmujących zamówienie podstawowe, opcję i roboty dodatkowe⁶⁸.

60 Na podstawie statutu jednostki zmienionego i ujednoliconego na mocy uchwały Nr 1512/09 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 9 września 2009r. Uchwała nr 1512/09 z dnia 9 września 2009 r. w sprawie zmian w Statucie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi oraz zatwierdzenia tekstu jednolitego Statutu (Załącznik Nr 2 do uchwały - Statut Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi tekst jednolity) oraz zgodnie z wymogami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320).

61 Wniosek z dnia 15 lutego 2022 r.

62 Zgodnie z art. 255 ust. 3 ustawy pzp zamawiający mógł unieważnić postępowanie lub zwiększyć kwotę przeznaczoną na finansowanie zamówienia.

63 Pismo z dnia 11 marca 2022 r.

64 Łącznie 66 832 500,00 zł – maksymalna wartość dofinansowania zgodnie z udzieloną promesą.

65 Szczegółową kontrolą objęto wszystkie faktury objęte umową nr 53/2022.

66 Faktura obejmowała również zamówienie dodatkowe.

67 Wartość pierwotna z umowy 53/2022.

68 Zamówienie na roboty dodatkowe wprowadzone do umowy aneksem nr 7 z dnia 28 sierpnia 2023 r. wynikało z konieczności wykonania poboczy z mieszanki kruszywa i destruktu pozyskanego z frezowania odcinka DW 481 od km 42+112 do km 58+540 - z zastrzeżeniem, że ilość pozyskanego destruktu była niewystarczająca do wykonania obustronnych poboczy, co skutkowało koniecznością zakupu i dostarczenia przez wykonawcę na teren budowy dodatkowego kruszywa. Wykonawca przedstawił wycenę robót na kwotę 397 852,85 zł netto, a w wyniku przeprowadzonych negocjacji cena została obniżona do kwoty 321 955,96 zł brutto.

Faktury za roboty objęte umową z Wykonawcą zawierały wymagane elementy wskazane w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁶⁹. Opisy faktur⁷⁰ zawierały zapisy potwierdzające m.in. dokonanie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania⁷¹.

Podstawą wystawienia faktur dla poszczególnych etapów robót były:

- protokoły odbiorów częściowych i odbioru końcowego dokonywane przez komisję odbiorową powoływaną przez Dyrektora ZDM (protokoły stanowiące podstawę wystawienia ww. faktur nie zawierały uwag, ustaleń i wniosków, które wynikałyby z czynności odbiorowych), sporządzane przy uczestnictwie przedstawicieli zamawiającego (inspektor nadzoru i przedstawiciel Wydziału Dróg) oraz wykonawcy;
- tabele rozliczeniowe, w których wykazywano ilość poszczególnych elementów rozliczeniowych i ich wartość zgodną z kosztorysem ofertowym wykonawcy.

Do faktur załączano również wykaz podmiotów realizujących zafakturowane roboty z określeniem rodzaju tych robót i ich wartości, a w przypadku rozliczenia końcowego również oświadczenie końcowe wykonawcy, że zostały dokonane wszelkie wymagane płatności na rzecz podwykonawcy wraz potwierdzającymi dokonanie stosownych przelewów wyciągami bankowymi oraz oświadczenia wykonawcy/podwykonawcy, że osoby realizujące pracę w trakcie realizacji zamówienia były zatrudnione na podstawie umów o pracę.

Wartość wykonanych robót obejmujących zamówienie podstawowe, opcję i roboty dodatkowe wyniosła 20 325 382,17 zł i wynikała z umowy nr 53/2022, zmienionej aneksami od nr 1 do nr 7. Płatności dokonywane były z zachowaniem określonych w umowie limitów na poszczególne lata.

(akta kontroli str. 1104-1192)

4.2. W wyniku analizy 9 faktur dotyczących robót w ramach ww. umowy nie stwierdzono przypadków wystawienia faktury przed terminem protokolarnego odbioru robót. Nie stwierdzono również przypadków nieterminowego regulowania przez zamawiającego zobowiązań w stosunku do wykonawcy. Płatności następowały od jednego do 30 dni przed upływem terminu płatności.

(akta kontroli str. 1104-1192, 1235)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Dokonano zmian umowy nr 53/2022 z wykonawcą zadania nr 6 na podstawie aneksu nr 7 wprowadzając nieprecyzyjne zapisy dotyczące kwoty wynagrodzenia

⁶⁹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120).

⁷⁰ Tu: w formie załączników do faktur.

⁷¹ W opisie każdej faktury wskazywano w szczególności: pozycję w rejestrze, nr zadania, nazwę zadania, nr umowy, tryb postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, termin płatności oraz wskazania w zakresie: zgodności z planem finansowym ZDW (opatrzone podpisem pracownika/specjalisty w Wydziale Planowania i Rozwoju Sieci Drogowej ZDW), sprawdzenia pod względem merytorycznym (jw. Naczelnika/Zastępcy Naczelnika Wydziału Dróg i Zastępcy Dyrektora/p.o. Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji), sprawdzenia dowodu i zatwierdzenia pod względem formalnym i rachunkowym (z podpisem pracownika ds. finansowo-księgowych) i Głównego Księgowego ZDW, stwierdzenie pokrycia wydatku w planie finansowym na dany rok (z podpisem pracownika/specjalisty ds. finansowo-księgowych, p.o. Naczelnika Wydziału Finansowego oraz Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomicznych), sposobu ujęcia w księgach rachunkowych jednostki tj. poprzez wskazanie nr kont księgowych i kwot dla zapisów po stronie Wn i stronie Ma (z podpisem pracownika/specjalisty do spraw finansowo-księgowych), zatwierdzenie kwoty do wypłaty sum budżetowych ze wskazaniem klasyfikacji budżetowej - dział, rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej (z podpisem Dyrektora ZDW). W opisie faktury wskazywano również daty przelewów oraz kwoty dla środków pochodzących z wkładu własnego oraz środków programu rządowego "Polski Ład" oraz podstawy prawne realizowanego zamówienia (którego dotyczyła faktura) wraz z numerem zamówienia i datą publikacji ogłoszenia w D.Urz.UE). Komisje odbiorowa były powoływane przez zamawiającego - Dyrektora ZDW.

wykonawcy, nieodzwoiercedlające w pełni istoty wprowadzonych zmian umowy. W aneksie wskazano, że wartość robót dodatkowych ustalona została na kwotę 321 955,96 zł brutto. Faktycznie nie była to jednak wartość robót dodatkowych, a zwiększenie wartości zamówienia podstawowego, stanowiące różnicę pomiędzy faktyczną wartością robót dodatkowych a wartością robót niewykonanych.

Roboty dodatkowe polegały na zastosowaniu rozwiązań zamiennych do ujętych w umowie (w części dotyczącej zamówienia podstawowego, dla zadania 6.3. – dla robót na DW 481 od km 35+215 do km 58+540/23,325 km) wg stanu prawnego na dzień zawarcia aneksu nr 6 do umowy. Pierwotnie (przed zawarciem aneksu nr 7) zakładano m.in. wykonanie frezowania nawierzchni bitumicznej o powierzchni 144 277,00 m² na głębokość 5 cm wg ceny jednostkowej 3,86 zł - za kwotę ogółem netto 556 909,22 zł. Uzyskany w wyniku frezowania materiał miał zostać wykorzystany do ułożenia warstwy z destruktu bitumicznego na poboczu (warstwa grubości po zagęszczeniu 10 cm – z „materiału inwestora”). W trakcie wykonywanych robót stwierdzono brak możliwości uzyskania w wyniku frezowania wystarczającej ilości destruktu z frezowanej warstwy poddawanej remontowi drogi skutkiem czego konieczne stało się uzupełnienie niedoboru destruktu dodatkowym kruszywem łamanym w ilości 3 805,56 Mg. W wyniku przyjęcia rozwiązań zamiennych dokonano: frezowania wg ww. parametrów fizycznych i cenowych mniejszej powierzchni tj. 39 410 m² oraz frezowania pozostałej powierzchni (104 867 m²) na głębokość 1,5 cm przy stawce 3,09 za jeden m², co dało oszczędności w wysokości 80 747,59 zł netto. Natomiast koszt zakupu dodatkowego kruszywa (3 805,56 Mg) wg ceny jednostkowej 90 zł netto wyniósł 342 500,40 zł. Dodatkowe koszty po uwzględnieniu uzyskanych oszczędności wyniosły 261 752,81 zł netto (321 955 zł brutto) zostały ujęte w aneksie nr 7.

W protokole z konieczności i protokole negocjacji (oba dokumenty z dnia 21 czerwca 2023 r.) wskazano wartość robót dodatkowych na kwotę zgodną z wartością z aneksu nr 7. Wskazano również, że wykonawca przedstawił wycenę robót przy cenie jednostkowej kruszywa 100 zł netto za jedną Mg. W wyniku negocjacji uzyskano niższą jednostkową cenę ofertową na kruszywo (90 zł – cena niższa o 10%) i niższą o 136 100,04 zł (34,2%) łączną wartość oferty. W protokole z negocjacji nie zawarto informacji, czy i w jaki sposób w określeniu wartości robót dodatkowych przyjęto zmniejszony zakres robót (frezowanie na głębokość 5 cm, frezowanie na głębokość 1,5 cm) tj. nie podano szczegółowej kalkulacji dla robót objętych zamówieniem, przy uwzględnieniu rozwiązań zamiennych.

Dyrektor ZDW wyjaśnił: „Protokół Konieczności, z którego wynika zwiększenie wartości zadania o kwotę 321.955,96 zł brutto, poprzedzony był sporządzeniem Protokołu z Negocjacji, w wyniku których określono cenę jednostkową za zakup dodatkowego kruszywa jak również zmniejszono cenę jednostkową o grubość frezowania nawierzchni. W tabeli rozliczeniowej nr 03, która stanowi załącznik do Protokołu ostatecznego odbioru robót, w części „Zadanie 6.3” wprowadzone zostały pozycje „1a” i „9a” oraz zmniejszone wartości na pozycjach „1” i „9”. W wyniku realizacji robót dodatkowych wartość zadania „Zadanie 6.3” wzrosła o kwotę 321.955,96 zł brutto”.

(akta kontroli str. 1208-1233)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki związane z realizowaną inwestycją drogową zostały poniesione w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane roboty budowlane, każdorazowo potwierdzone przez inspektora nadzoru oraz odebrane przez komisję odbiorową. Faktury wystawione przez wykonawcę były rzetelnie udokumentowane - podstawą ich wystawienia były protokoły odbiorów oraz karty obmiaru robót zatwierdzone przez inspektora nadzoru. Wielkość kwot wydatkowanych na zadanie była zgodna z wysokością wynagrodzenia wykonawcy określoną w umowie. Płatności były dokonywane w transzach zgodnie z warunkami umowy.

Nieprecyzyjnie sformułowano treść aneksu w sprawie wykonania robót budowlanych wskazując, jako wartość tych robót, różnicę pomiędzy faktyczną wartością robót dodatkowych a wartością robót niewykonanych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań na rzecz aktualizacji projektów stałej organizacji ruchu na drogach DW 480, w związku z poszerzeniem odcinków tej drogi oraz DW 481, w związku z nieprawidłową lokalizacją przejścia dla pieszych w miejscowości Szynkielów.
2. Dostosowanie specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych do faktycznych potrzeb w zakresie programu zapewnienia jakości i operatu odbiorowego.
3. Podjęcie skutecznych działań, w ramach posiadanych kompetencji, na rzecz naprawy i udrożnienia urządzeń odwadniających przy zmodernizowanych odcinkach dróg DW 480 i 481.
4. Zobowiązanie wykonawcy modernizacji odcinków dróg DW 480 i 481 do naprawy wytartego oznakowania cienkowarstwowego.

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 Łodzi. 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.

Łódź, 26 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy
Zbigniew Łabęcki
doradca techniczny
/-/

Andrzej Pietrzyk
główny specjalista k.p.
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak
/-/
p.o. Wicedyrektor

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał
p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi

z up.
Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka

/podpisano elektronicznie/