



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Łodzi

LLO.410.3.1.2025

Pan
Mariusz Siewiera
Urząd Miejski w Łowiczu
ul. Stary Rynek 1,
99-400 Łowicz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/016 Inwestycje mostowe.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łowiczu ¹ , ul. Stary Rynek 1, 99-400 Łowicz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Siewiera, Burmistrz Miasta ² , od 7 maja 2024 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Kaliński od 6 grudnia 2006 r. do 7 maja 2024 r. (akta kontroli str. 7-13)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji inwestycji mostowych. 2. Wybór wykonawcy inwestycji. 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Marek Cur, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/15/2025 z 14 lutego 2025 r. Michał Maćkiewicz, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/16/2025 z 14 lutego 2025 r. Mateusz Fajst – Świącicki, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/17/2025 z 14 lutego 2025 r. (akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: UM, Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zrealizowana przez Urząd inwestycja polegająca na przebudowie mostu na ulicy Mostowej przygotowana została w sposób prawidłowy. Wykonawca robót budowlanych wyłoniony został zgodnie z obowiązującymi przepisami. Realizacja inwestycji przebiegała zgodnie z założeniami określonymi w Umowie na roboty budowlane⁵. Osiągnięte zostały również określone w niej efekty rzeczowe. Nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych sprawowany przez Urząd zapewnił osiągnięcie założonych standardów i jakości robót określonych w dokumentacji projektowej. W trakcie realizacji inwestycji terminowo regulowano płatności na rzecz wykonawcy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nie w pełni rzetelnego opracowania dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, braku określenia w dokumentacji projektowej wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych przebudowywanego obiektu oraz braku wymaganych prawem wpisów w dzienniku budowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji inwestycji mostowych

Opis stanu faktycznego

W UM obowiązywał Regulamin Organizacyjny⁷ określający strukturę organizacyjną jednostki oraz zasady funkcjonowania Urzędu, a także zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych.

Burmistrz sprawował funkcję kierownika Urzędu i wykonywał uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Urzędu.

W strukturze organizacyjnej kontrolowanej jednostki wyodrębniono m.in. Wydział Inwestycji i Remontów⁸ (§ 27), w zakresie działań którego znajdowały się m.in.: zadania związane z prowadzeniem działań dotyczących praw i obowiązków inwestora w procesie budowlanym w zakresie przygotowania,

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

⁵ Umowa z dnia 29 lipca 2022 r. nr IR/12-W/2022 z firmą Primost Południe Sp. z o.o. Dalej: *Umowa/Umowa na roboty budowlane*.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Regulamin stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 411/2015 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 27 listopada 2015 r. (§ 27). Następnie wprowadzono trzy Regulaminy Zarządzeniami: 45/2022 z dnia 10 lutego 2022 r., 378/2024 z 30 października 2024 r. oraz 1/2025 z 3 stycznia 2025 r. (§ 28). Dalej: *Regulamin*. Regulamin z dnia 27 listopada 2015 r. był zmieniany ośmiokrotnie: Zarządzeniami Nr 459/2015 i 460/2015 z 31 grudnia 2015 r., Nr 437/2016 z 30 grudnia 2016 r., Nr 390/2018 z 30 grudnia 2018 r., Nr 433/2018 z 27 listopada 2018 r., Nr 46a/2019 z 4 lutego 2019 r., Nr 291/2019 z 8 sierpnia 2019 r. i Nr 467/2019 z 12 grudnia 2019 r. Regulamin z 10 lutego 2022 r. był zmieniany sześciokrotnie: Zarządzeniami Nr 205/2022 z 23 maja 2022 r., Nr 277/2022 z 26 lipca 2022 r., Nr 239/2023 z 27 lipca 2022 r., 328/2023 z 3 października 2023 r., Nr 2a/2024 z 2 stycznia 2024 r. i 202/2024 z 13 czerwca 2024 r.

⁸ Dalej: *Wydział, WliR*. Od 3 stycznia 2025 r. (zgodnie z Regulaminem z dnia 3 stycznia 2025 r.) *Wydział* otrzymał nazwę Wydział Inwestycji i Pozyskiwania Środków (§ 28). Według stanu na 1 kwietnia 2025 r. kierownikiem Wydziału była osoba, która pełniła tę funkcję od 3 stycznia 2025 r. Poprzedni kierownik pełnił funkcję od 12 kwietnia 2000 r. do 26 sierpnia 2024 r.

realizacji i odbioru końcowego inwestycji i remontów obiektów zatwierdzonych do realizacji w budżecie miasta, organizowaniem procedur zlecania zamówień publicznych w zakresie spraw prowadzonych przez wydział, przygotowaniem planów inwestycji, remontów i zakupów inwestycyjnych, przygotowaniem harmonogramów rzeczowych i finansowych do planowanych inwestycji i remontów.

Naczelnik *Wydziału* odpowiedzialny był m.in. za kierowanie nim w sposób zapewniający optymalną realizację ich zadań i ponoszenie za to odpowiedzialności przed bezpośrednim przełożonym oraz był bezpośrednim przełożonym podległych mu pracowników i sprawował nadzór nad nimi (§ 13 ust. 2 i 3).

W latach 2021 – 2025 (I kw.) przygotowaniem i realizacją inwestycji w UM zajmowało się czterech pracowników *Wydziału*, z czego zarówno na etapie przygotowania inwestycji oraz jej realizacji dwóch posiadało wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa o specjalności konstrukcyjno – budowlanej bez ograniczeń. Pozostałych dwóch pracowników realizowało zadania związane z pracami w komisji przetargowej oraz zadaniami zleconymi w zakresie obsługi bieżących prac przy realizacji inwestycji. Jeden z pracowników posiadał wykształcenie technika budownictwa oraz wyższe wykształcenie w zakresie gospodarki przestrzennej.

Zarówno zakresy obowiązków, przygotowanie zawodowe (wykształcenie jak i doświadczenie/wiedza oraz przeszkolenie) wszystkich pracowników wyznaczonych do pracy przy przygotowaniu i realizacji inwestycji mostowej umożliwiały rzetelną realizację zadań i obowiązków służbowych w powyższym zakresie.

Jak wyjaśnił Burmistrz, poza nieobecnością naczelnika *Wydziału* spowodowanego chorobą, nie wystąpiły inne długotrwałe wakaty na stanowiskach odpowiedzialnych za realizację zadania mostowego. Obowiązki naczelnika zostały powierzone osobie posiadającej uprawnienia budowlane.

W Urzędzie nie powołano zespołu odpowiedzialnego za realizację ww. zadania.
(akta kontroli str. 14-48, 312-496)

Zadanie inwestycyjne pn. *Przebudowa ul. Mostowej z modernizacją mostu i budowy ścieżki rowerowej od ul. Mostowej do ul. Warszawskiej w Łowiczu*⁹, zostało zrealizowane przez Urząd na podstawie łącznie pięciu pozwoleń¹⁰ na budowę z czego jedno zostało wydane na przebudowę mostu¹¹.

⁹ Dalej: *zadanie mostowe*.

¹⁰ Decyzja nr 173/22 z dnia 4 sierpnia 2022 r. Wojewody Łódzkiego (znak: GPB-II.7840.116.2022.RP); udzielające pozwolenia budowę ścieżki pieszo – rowerowej na działce (...) – teren kolejowy zamknięty. Decyzja nr 69/2023 z dnia 10 marca 2023 r. Starosty Łowickiego (znak: AB.6740.13.2023) udzielająca pozwolenia na budowę ronda na skrzyżowaniu ulicy Mostowej i ulicy Starorzecze wraz z połączeniem z mostem na rzece Bzurze w Łowiczu; Decyzja nr 1/2023 z dnia 30 stycznia 2023 r. Starosty Łowickiego (znak: AB.6740.415.2022) udzielająca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi w ulicy Wyzwolenia (...); Decyzja nr 81/2023 z dnia 20 marca 2023 r. Starosty Łowickiego (znak: AB.6740.47.2023) udzielająca pozwolenie na budowę ścieżki pieszo – rowerowej na działkach (...).

¹¹ Decyzja Nr 66z/2012 z dnia 10 lutego 2012 r. (znak: AB.6740.765.2011) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydana na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11c, art. 11f, art. 11g, art. 11 i, art. 12 ust. 1-4, art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. nr 193, poz. 1194 z 2008 r. tj. z późniejszymi

Badaniem kontrolnym objęto dokumentację projektową na realizację *zadania mostowego*.

Urząd przygotowując dokumentację projektową inwestycji zlecił opracowanie operatu wodnoprawnego, uzyskał dwa pozwolenia wodnoprawne¹² oraz uzyskał decyzję¹³ stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Określone w otrzymanych decyzjach wymagania zostały uwzględnione na etapie projektowym¹⁴ oraz zrealizowane w trakcie inwestycji.

Dokumentacja projektowa przygotowana na zadanie mostowe została opracowana przez Biuro Projektowe TARCOPOL Sp. z o.o.¹⁵ Za jej opracowanie odpowiadał zespół projektowy, w skład którego weszły osoby o wymaganych prawem budowlanym kwalifikacjach zawodowych. Przedmiot zamówienia został zrealizowany w założonym terminie i odebrany protokołem końcowym¹⁶ potwierdzającym kompletność i zgodność ww. dokumentacji z warunkami umowy. W przypadku ww. zadania objętego umową, wykonawca uzyskał 10 lutego 2012 r. pozwolenie na budowę, a Starosta Łowicki na etapie jego procedowania nie wymagał uzupełnienia dokumentacji z nią związanej¹⁷.

W ramach aktualizacji dokumentacji oraz oceny stanu technicznego mostu, Burmistrz przed rozpoczęciem realizacji inwestycji zawarł również umowę z firmą ArtMOST¹⁸, której przedmiotem była *aktualizacja dokumentacji technicznej przebudowy ulicy Mostowej, polegającej na wykonaniu zmian w projekcie wykonawczym mostu drogowego na rzece Bzurze*¹⁹. Przedmiot zamówienia został

zm., obecnie Dz. U. z 2024 r., poz. 311) zatwierdzająca projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę dla inwestycji pn.: *Przebudowa mostu na rzece Bzurze w ciągu ulicy Mostowej w Łowiczu wraz z budową kładki dla pieszych, budową kanalizacji deszczowej, budowa sieci teletechnicznej i oświetlenia ulicznego* (dalej: Decyzja ZRID).

¹² Decyzja Marszałka Województwa Łódzkiego: z dnia 26 sierpnia 2011 r. znak: ROVI.7322.1.41.2011.MC na wykonanie urządzeń wodnych oraz z dnia 15 września 2011 r. znak: ROVI.7322.2.49.2011.PŁ na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do środowiska

¹³ Decyzja Burmistrza Miasta Łowicza nr 3/2010 z dnia 7 grudnia 2010 r. w której stwierdzono m.in. że przedsięwzięcie nie będzie wywoływać nakładania się oddziaływań związanych z funkcjonowaniem innych instalacji i urządzeń, emisje nie wykrócą poza standardy jakości środowiska, nie spowoduje zwiększenia natężenia ruchu i nie zwiększy emisji hałasu, nie będzie się wiązać z ryzykiem wystąpienia poważnej awarii, nie będzie miało wpływu na formy ochrony przyrody, nie spowoduje trwałego pogorszenia warunków mieszkańców w okolicy. Ponadto występować będzie krótkotrwałość i odwracalność oddziaływań i uciążliwości w fazie budowy.

¹⁴ Postanowienia i warunki określone w obu pozwoleniach wodnoprawnych i decyzji środowiskowej zostały uwzględnione w Decyzji ZRID.

¹⁵ Na podstawie umowy TARCOPOL Sp. z o.o. z Urzędem nr 196/2010 z dnia 26 maja 2010 r. oraz umowy dodatkowej nr 191/2011 z dnia 12 maja 2011 r. Ostateczny termin przygotowania dokumentacji został ustalony na dzień 29 lutego 2012 r. Łączna kwota na przygotowanie dokumentacji projektowej wyniosła 199 110,0 zł (odpowiednio: 168 360,0 zł i 30 750,0 zł). Kwota na realizację obu umów nie ulegała zmianie.

¹⁶ Protokół z dnia 29 lutego 2012 r. Prace zostały odebrane bez uwag.

¹⁷ Urząd pisemnie wystąpił w dniu 4 marca 2025 r. do Starosty Łowickiego z prośbą o udzielenie informacji oraz dokumentacji związanej z korespondencją prowadzoną z wykonawcą prac projektowych. W dniu 21 marca 2025 r. Starosta Łowicki odpowiedział na pismo Urzędu wyjaśniając, że (...) *w trakcie postępowania dotyczącego sprawy AB.6740.765.2011 w złożonej dokumentacji nie stwierdzono braków i tym samym nie wezwano inwestora (...) do uzupełnienia projektu budowlanego*.

¹⁸ Umowa nr IR/14-W/2021 z dnia 19 listopada 2021 r. o wartości 61 500,0 zł. Ostateczny termin przygotowania dokumentacji został ustalony na dzień 29 grudnia 2021 r.

¹⁹ Przyczyny aktualizacji zostały określone w §1 ust. 4.

zrealizowany w założonym terminie i potwierdzony spisaniem protokołu odbioru końcowego²⁰.

Dokumentacja została zaktualizowana w roku 2021, gdyż jak wyjaśnił Burmistrz *Zamawiający w związku z długim okresem jaki upłynął od przygotowania projektu przebudowy mostu (2011 r.) dokonał analizy, sprawdzenia stanu technicznego mostu i stwierdził, iż zachodzi konieczność dostosowania projektu (aktualizacji) do obecnej sytuacji. Postępująca korozja spowodowała konieczność wymiany wszystkich dźwigarów kratownicowych na blachownice, a co za tym idzie zmiany zbrojenia płyty pomostowej, zbrojenia filarów, schematu łożyskowania, technologii robót i innych prac, które są niezbędne do prawidłowej realizacji zadania.*

Na etapie realizacji zadania mostowego dokonano zmian dokumentacji projektowej, a ostatecznie zakres robót zadania mostowego wykonano na podstawie projektu przygotowanego przez wykonawcę robót budowlanych, wynikającego z podpisanego aneksu nr 3 do Umowy na roboty budowlane oraz protokołu konieczności²¹ z dnia 10 maja 2023 r. (patrz dalej obszar III wystąpienia pokontrolnego).

W dokumentacji technicznej w ramach realizacji zadania mostowego zaprojektowano kanał technologiczny w kapach mostu.

Jak wyjaśnił Burmistrz zlokalizowano w nim wszystkie media będące na obiekcie przed rozpoczęciem prac budowlanych, przy jednoczesnym zabezpieczeniu miejsca dla ewentualnych nowych użytkowników kanału.

Dokumentacja projektowa nie zawierała określonej wprost nośności, gdyż jak wyjaśnił Burmistrz, *zgodnie z projektem budowlanym w części: obliczenia statyczno – wytrzymałościowe projektant wskazał wytyczne na podstawie których dokonał obliczeń obciążenia mostu. W pkt. 1 wskazał normę PN-85/S-10030, Obiekty mostowe. Obciążenia wykonane w powiązaniu z odniesieniem do obowiązującej normy wskazują na nośność projektowanego mostu. W ekspertyzie z 2010 r. autor również odnosi się do w/w normy do badania obciążenia mostu. Wnioski co do klasyfikacji i obciążenia mostu znajdują się w Ekspertyzie stanu technicznego mostu drogowego na rzece Bzurze w ciągu ulicy Mostowej w Łowiczu: „Obliczenia statyczno-wytrzymałościowe wykazały, że w obecnym stanie most może być użytkowany wyłącznie na obciążenia odpowiadające klasie „D” wg PN-85/S-10030 (...). Zalecenia dotyczące dalszego postępowania z obiektem: Uszkodzenia na moście wynikają w znacznej mierze z nieszczelności izolacji pomostu w obrębie krawężników co doprowadziło do intensywnej korozji dźwigarów skrajnych i stężeń. Skutkiem korozji jest miejscami nawet 100% zniszczenie elementu. W związku z powyższym w ramach remontu wymagane jest przesunięcie dźwigara skrajnego i wstawienie w jego miejsce nowego dźwigara przy jednoczesnym dodaniu poprzecznic przeszłowych i wykonaniu zespolonej żelbetowej płyty pomostowej co pozwala na uzyskanie nośności na klasę C. Uzyskanie klasy B wymaga usunięcia skrajnych dźwigarów i wykonanie w ich miejscu dwóch nowych lub całkowitej wymianie ustroju niosącego”²².*

²⁰ Protokół z dnia 17 grudnia 2021 r. Prace zostały odebrane bez uwag.

²¹ Zgodnie z treścią na st. 2 protokołu konieczności odnotowano, że (...) *Generalny Wykonawca zobowiązuje się do wykonania niezbędnych prac projektowych na własnych koszt umożliwiających dalsze prowadzenie budowy oraz przedłożenie Zamawiającemu prawidłowej dokumentacji pod względem technicznym i zgodnym z obowiązującym prawem.*

²² TARCOPOL Sp. z o.o., Ekspertyza stanu technicznego mostu drogowego na rzece Bzurze w ciągu ulicy Mostowej w Łowiczu. Str. 59-67.

Ponadto, dokumentacja projektowa (zarówno pierwotna z 2012 r. jak i jej aktualizacja z roku 2021) nie zawierała normatywów dotyczących wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 14-123, 309-311, 497-762, 2115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd odebrał przygotowaną dokumentację projektową na przebudowę mostu, która nie zawierała dla tego obiektu wyznaczonego normatywu dotyczącego wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych.

Jak wynika z dokumentacji projektowej, stanowiącej podstawę do uzyskania pozwolenia na realizację inwestycji drogowej nr 66z/2012 z dnia 10 lutego 2012 r. oraz dokumentacji zamiennej (aktualizacja z listopada 2021 r.) , dla projektowanego obiektu mostowego nie wyznaczono normatywu dotyczącego wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych, która zgodnie z Zarządzeniem nr 63 GDDKiA z 13 listopada 2008 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Instrukcji oznakowania dróg, obiektów mostowych i promów znakami wojskowej klasyfikacji obciążenia” oraz Zarządzeniem nr 38 Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2010 r. w sprawie wyznaczenia wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych usytuowanych w ciągu dróg publicznych²³, załącznik nr 1 i 2. oraz Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r.²⁴ w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących dróg publicznych (załącznik Nr 2 oraz § 108) powinna zawierać.

Burmistrz wyjaśnił, że *Miasto Łowicz nie posiada jednoznacznej wojskowej klasyfikacji obciążeń mostowych dla obiektu, jednak zgodnie z oświadczeniem projektanta i sprawdzającego załączonym do projektu budowlanego, dokumentacja została wykonana zgodnie ze sztuką budowlaną.*

(akta kontroli str. 14-37, 49-96, 497-737, 2115)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w obszarze przygotowania inwestycji mostowej. Zadania, obowiązki i uprawnienia związane z przygotowaniem inwestycji zostały przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym, a wykonujący je pracownicy byli odpowiednio przygotowani do ich realizacji. Urząd uzyskał decyzję zezwalającą na realizację inwestycji drogowej²⁵ i rozpoczął realizację inwestycji w oparciu o prawidłowo opracowaną dokumentację projektową.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewyznaczenia w dokumentacji projektowej normatywów wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych.

²³ Dz. Urz. Ministra Infrastruktury z 2010 r. Nr 13, poz. 37.

²⁴ Dz.U. 2022 poz. 1518.

²⁵ Dalej: ZRID

2. Wybór wykonawcy inwestycji

Opis stanu
faktycznego

W celu wyłonienia wykonawcy robót budowlanych zadania inwestycyjnego pn. *Przebudowa ul. Mostowej z modernizacją mostu i budową ścieżki rowerowej od ul. Mostowej do ul. Warszawskiej w Łowiczu* Urząd przeprowadził dwa postępowania przetargowe:

- postępowanie przetargowe oznaczone nr IR.271.2.3.2022²⁶ oraz
- postępowanie przetargowe oznaczone IR.271.2.5.2022.

Analiza drugiego z ww. postępowań wykazała, że zostało wszczęte Zarządzeniem Nr 199/2022 z 16 maja 2022 r., Burmistrza Miasta Łowicza, w którym prawidłowo powołano komisję przetargową, liczącą czterech członków. Wszyscy złożyli oświadczenie o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania. Złożone przez członków komisji przetargowej oświadczenie o braku konfliktu interesów nie zawierało natomiast wszystkich przesłanek określonych w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁷ (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Szacunkowa wartość zamówienia publicznego została określona na podstawie aktualnych kosztorysów inwestorskich.

Specyfikacja Warunków Zamówienia²⁸ zawierała wszystkie elementy określone ustawą Pzp. Jednakże została sporządzona w sposób nierzetelny. Ponadto, w sposób nierzetelny dokonano opisu przedmiotu zamówienia w zakresie budowy układu oczyszczania wód opadowych (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W postępowaniu przetargowym nie dopuszczono możliwości składania ofert częściowych.

W trakcie procedury przetargowej oferenci zadali 19 pytań, na które Urząd udzielił stosownych odpowiedzi.

Zamówienie zostało udzielone w trybie podstawowym z art. 275 pkt. 1 ustawy Pzp. Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawierał wymagane informacje.

Ogłoszenie o podjętym postępowaniu zostało zamieszczone w BZP²⁹ 16 maja 2022 r. pod nr 2022/BZP00160355/01. Wadium zostało wniesione prawidłowo. Wybór wykonawcy został dokonany na podstawie opisanych w SWZ kryteriów, które w 60% stanowiła cena, a 40% wydłużony okres udzielonej gwarancji jakości.

W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego Burmistrz, w dniu 29 lipca 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 264 Pzp, zawarł Umowę na roboty budowlane na kwotę 25 085 850,00 zł brutto, zaś w dniu 16 sierpnia 2022 r. zamieścił ogłoszenie w BZP o numerze 2022/BZP 00305887/01 o wyniku postępowania.

²⁶ Postępowanie unieważnione zostało w dniu 10 maja 2022 r. na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp z uwagi na fakt, iż najkorzystniejsza złożona oferta przewyższała kwotę, jaką Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia, przy czym szacunkowa wartość zamówienia oszacowana została na podstawie aktualnych kosztorysów inwestorskich.

²⁷ Dz. U z 2024 r. poz. 1320, dalej: Pzp.

²⁸ Dalej: SWZ.

²⁹ Biuletyn Zamówień Publicznych.

Wymagane przez Urząd zabezpieczenie należytego wykonania Umowy zostało przez wykonawcę wniesione prawidłowo, a zawarta Umowa była zgodna z projektem zawartym w SWZ.

W Umowie określono warunki gwarancji i rękojmi, na okres 60 miesięcy oraz zabezpieczenie należytego jej wykonania. Umowa na realizację robót zawierała również zapisy dotyczące kar umownych w szczególności za zwłokę: w wykonaniu przedmiotu umowy, usunięciu wad stwierdzonych w trakcie lub po zakończeniu robót oraz odstąpieniu od realizacji umowy.

W Umowie uwzględniono zapisy zobowiązujące wykonawcę do przeprowadzenia wymaganych badań i pomiarów kontrolnych jakości wykonanych robót i użytych materiałów w celu udokumentowania spełniania przez nie wymagań określonych w projektach oraz obowiązujących normach. Warunki dotyczące kontroli jakości robót sprecyzowane zostały w załączonej do dokumentacji projektowej Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych³⁰.

W zawartej Umowie na roboty budowlane zobowiązano wykonawcę do zawiadamiania Urzędu oraz inspektora nadzoru inwestorskiego o zamiarze wykonania robót zanikających lub ulegających zakryciu z wyprzedzeniem trzech dni, a odbiór tych robót nastąpi w terminie niezwłocznym lecz nie dłuższym niż cztery dni. Zmiany odnośnie do zawartej Umowy opisano w części trzeciej wystąpienia.

W dniu 14 czerwca 2024 r. Urząd, zgodnie z art. 446 Pzp, sporządził Raport realizacji zamówienia oraz zamieścił ogłoszenie nr 2024/BZP00378113 o wykonaniu umowy w dniu 21 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 12-15, 49-66, 810-1275, 2115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Członkowie komisji przetargowej, w postępowaniu przetargowym nr IR.271.2.5.2022, nie złożyli oświadczenia o istnieniu lub braku istnienia okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 2 pkt 4 Pzp, tj., że nie pozostawali z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istniała uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia z uwagi na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania.

Burmistrz wyjaśnił, że członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia zgodnie z wzorem. Wzór oświadczenia w części szczegółowej omyłkowo nie zawierał jednej z czterech przesłanek wymienionych w art. 56 ust. 2 Pzp wyłączenia dotyczącej konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 49-66, 810-1275)

³⁰ Dalej: STWiORB.

2. Opracowana do zamówienia SWZ została sporządzona w sposób nierzetelny. Wymagania określone w pkt. 4.1 SWZ w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę pracowników na podstawie stosunku pracy były niespójne z zapisami w powyższym zakresie zawartymi w §15 pkt 1 załącznika nr 4 do SWZ – Wzoru umowy o roboty budowlane. Ponadto określone w §10 pkt 1, ppkt 1 lit. i, j, k, l, m, o, oraz p zarówno ww. wzoru umowy, jak i zawartej Umowy o zamówienie publiczne, okoliczności skutkujące koniecznością zapłaty przez wykonawcę kar umownych na rzecz Urzędu nie znajdowały uzasadnienia w przywołanych paragrafach wzoru umowy.

Burmistrz wyjaśnił, że rozbieżność między zapisami stanowi omyłkę pisarską, przy czym zarówno SWZ jak i wzór umowy zawiera zapis na który powołuje się Wykonawca składając oświadczenie, a mianowicie, że osoby wykonujące czynności w zakresie realizacji zamówienia są zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Burmistrz wyjaśnił ponadto, że „zamawiający popełnił oczywistą omyłkę pisarską polegającą na użyciu poprzedniej wersji numeracji paragrafów przed wprowadzeniem do umowy dodatkowego §13 dotyczącego waloryzacji i niestety „§16 Podwykonawcy” w tej umowie otrzymał oznaczenie §17 Podwykonawcy. Niemniej jednak omyłka ta nie miała wpływu na identyfikację podstawy naliczenia kary, z przyczyn oczywistych, ponieważ z samej treści kwestionowanych postanowień wynika, że odnoszą się do podwykonawców. Nie było potrzeby wprowadzenia odesłań do par. 17 Błędne odesłanie nie ma wpływu na ważność postanowień dotyczących kar umownych.

(akta kontroli str. 49-66, 810-1255)

3. W postępowaniu przetargowym nr IR.271.2.5.2022 Urząd w sposób nierzetelny określił przedmiot zamówienia w zakresie układu oczyszczania wód opadowych. Zgodnie z informacją z dnia 16 maja 2022 r., załączoną do dokumentacji technicznej (stanowiącej załącznik do SWZ): „Kanalizacja deszczowa branży mostowej od strony Centrum Łowicza nie współgra z branżą drogową. W rysunku nr 2 (plan sytuacyjny) z projektu branży mostowej występują dwa separatory poziome natomiast na rysunku nr 1 (plan zagospodarowania terenu) w branży drogowej jeden separator w formie studni. Zamawiający informuje, że do wyceny należy przyjąć układ oczyszczania wód opadowych z wersji drogowej”. Następnie, zgodnie z Protokołem konieczności z dnia 14 lutego 2024 r., wbrew informacji stanowiącej załącznik do SWZ, podjęto decyzję o budowie separatora wód deszczowych na lewym brzegu rzeki Bzury w przyczółku mostu.

Burmistrz wyjaśnił, że zamawiający wyraził się nieprecyzyjnie informując o rezygnacji z dwóch separatorów, które były przypisane do mostu. Zrezygnowano z jednego separatora, który był podwójnie zaprojektowany w projekcie mostowym i projekcie budowy ronda. Powyższy zapis był nieprecyzyjny.(...) Odprowadzanie wód opadowych w projekcie mostowym realizowane jest nie bez przyczyny za pomocą dwóch separatorów umieszczonych od strony północnej i południowej taka lokalizacja powoduje prawidłowe zachowanie spadków rur podwieszonych do konstrukcji mostu. W trakcie realizacji Zamawiający i Wykonawca zdiagnozowali ten problem. Nie wykonanie tego separatora skutkowałoby odprowadzaniem wód opadowych z części mostu i ulicy od przejazdu bez oczyszczania. Bezpośrednie odprowadzenie wód byłoby istotnym odstępstwem od projektu budowlanego oraz zagrażałoby środowisku.

Dla tego też w budżecie na rok 2024 zwiększono środki na ten cel między innymi na montaż separatora i na aktualizację dokumentacji. Umożliwia to odprowadzenie wód opadowych do rzeki Bzury zgodnie z prawem.

(akta kontroli str. 49-66, 810-1235, 2115)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zastosowano właściwy tryb udzielenia skontrolowanego zamówienia publicznego, a wykonawcę wyłoniono w sposób prawidłowy z zachowaniem obowiązujących przepisów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nie w pełni rzetelnego opracowania SWZ oraz opisu przedmiotu zamówienia. Ponadto członkowie komisji przetargowej nie złożyli wszystkich oświadczeń określonych w Pzp.

W Umowie na roboty budowlane prawidłowo zabezpieczono interesy Urzędu w zakresie m.in.: gwarancji, należytego wykonania robót budowlanych, w szczególności dotyczące kontroli jakości realizowanych robót budowlanych i materiałów, warunków odbiorów robót oraz warunków naliczania kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

Zadanie inwestycyjne pod nazwą „Przebudowa ul. Mostowej z modernizacją mostu i budową ścieżki rowerowej od ul. Mostowej do ul. Warszawskiej w Łowiczu” składało się z czterech części:

1. Przebudowa mostu na ulicy mostowej;
2. Budowa zjazdu ze ścieżki na wale na ul. Wyzwolenia do połączenia z ul. Warszawską;
3. Budowa ścieżki na wale przeciwpowodziowym w Łowiczu, na odcinku między ul. Mostową a ul. Wyzwolenia;
4. Budowa zjazdu ze ścieżki na wale na ul. Wyzwolenia do połączenia z ul. Warszawską.

Szczegółowemu badaniu poddano zadanie nr 1.

Umowa na realizację zadania inwestycyjnego nie przewidywała sporządzenia harmonogramu rzeczowo – finansowego. Terminy częściowych i końcowego odbioru robót wraz z odpowiadającymi im płatnościami określono bezpośrednio w Umowie na roboty budowlane.

Protokolarne przekazanie terenu budowy pod prace przygotowawcze nastąpiło w dniu 5 grudnia 2022 r.³¹, a pod przebudowę mostu w dniu 3 kwietnia 2023 r. tj. po wykonaniu kładki pieszko-rowerowej.

³¹ Pierwszy kierownik budowy został powołany i zgłoszony do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łowiczu 27 marca 2015 r. Po wyłonieniu Wykonawcy Umowy na roboty budowlane w 2022 r. nastąpiła zmiana kierownika budowy (co odnotowano w dzienniku budowy 5 grudnia 2022 r.), na osobę wskazaną w ofercie.

Umowa na roboty budowlane została rozliczona na podstawie sześciu³² protokołów częściowego odbioru robót oraz protokołem odbioru końcowego³³.

Protokołem częściowego odbioru robót nr 1 odebrano roboty na kwotę 1 845 tys. zł brutto. Wartość wykonanych robót określono na 7,35 % wartości Umowy.

Protokołem częściowego odbioru robót nr 2 odebrano roboty na kwotę 1 000 tys. zł brutto (tj. 3,99 % wartości Umowy).

Protokołem częściowego odbioru robót nr 3 odebrano roboty na kwotę 850,0 tys. zł brutto (tj. 3,03 % wartości Umowy).

Protokołem częściowego odbioru robót nr 4 odebrano roboty na kwotę 500,0 tys. zł brutto (tj. 1,78 % wartości Umowy).

Protokołem częściowego odbioru robót nr 5 odebrano roboty na kwotę 10 925,0 tys. zł brutto (tj. 38,99 % wartości Umowy i 50% kwoty dofinansowania z Programu Polski Ład).

Zgodnie z §8 ust. 2.2. lit b) Umowy prace w ramach tej transzy powinny zostać wykonane w terminie 11 miesięcy od daty jej podpisania. Oznaczało to, że częściowy odbiór prac powinien nastąpić najpóźniej w dniu 29 czerwca 2023 r., zatem nastąpił on 32 dni po terminie wskazanym w ww. umowie.

Burmistrz wyjaśnił, że „zamawiający nie dokonał naliczenia kar umownych, gdyż zgodnie z postanowieniami § 10 ust. 1 pkt q) Umowy z dnia 29 lipca 2022 kara zastrzeżona została za nieterminowe zrealizowanie prac w ramach II transzy, za każdy dzień zwłoki.” W opinii Burmistrza, „zwłoka dłużnika polega na tym, iż niedotrzymanie terminu spełnienia świadczenia następuje na skutek okoliczności, za które ponosi on odpowiedzialność, w szczególności np. za winę własną.” Zdaniem Burmistrza wpływ na termin wykonania prac objętych II transzą wynagrodzenia miały w szczególności wątpliwości, co do stanu technicznego podpór mostu, które skutkowały koniecznością zlecenia przez Miasto opracowania specjalistycznej ekspertyzy technicznej. Zleconą ekspertyzę Urząd otrzymał w maju 2023 r. Na jej podstawie podjęto decyzję o rozszerzeniu zakresu przebudowy mostu, w konsekwencji czego podpisano aneks nr 3 do Umowy na roboty budowlane zwiększający zakres i wartość inwestycji.

Protokołem częściowego odbioru robót nr 6 odebrano roboty na kwotę 1 971,9 tys. zł brutto (tj. 7,04 % wartości Umowy).

Protokołem odbioru końcowego odebrano roboty na kwotę 10 925 tys. zł brutto (tj. 38,99 % wartości Umowy).

Do wszystkich protokołów odbioru dołączono Tabele elementów rozliczeniowych³⁴.

W toku realizacji inwestycji nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie wykonanych prac i we wszystkich protokołach odbioru częściowego jakość robót uznano za dobrą.

³² Protokół częściowego odbioru robót nr 1 z dnia 31 marca 2023 r.; Protokół częściowego odbioru robót nr 2 z dnia 17 maja 2023 r.; Protokół częściowego odbioru robót nr 3 z dnia 16 czerwca 2023 r.; Protokół częściowego odbioru robót nr 4 z dnia 14 lipca 2023 r.; Protokół częściowego odbioru robót nr 5 z dnia 31 lipca 2023 r.; Protokół częściowego odbioru robót nr 6 z dnia 29 września 2023 r.

³³ Protokół odbioru końcowego z dnia 20 maja 2024 r.

³⁴ Dalej: TER.

Do Umowy na roboty budowlane zawarto cztery aneksy³⁵.

Aneks nr 3 został sporządzony na podstawie protokołu konieczności z dnia 10 maja 2023 r. oraz na podstawie art. 455 ust 1 pkt 3 ustawy Pzp. w którym ustalono zakres prac dodatkowych polegających na wykonaniu m.in. nowych podpór mostu.

Konieczność wykonania robót dodatkowych wynikała z zaleceń dwóch ekspertyz technicznych³⁶ opracowanych już po podpisaniu Umowy na realizację zadania inwestycyjnego. Jedna została opracowana przez Wykonawcę robót budowlanych w grudniu 2022 r., a druga przez Urząd w maju 2023 r. Ekspertyzy te zalecały między innymi rozbiórkę istniejących podpór mostu i budowę nowych.

Wartość robót dodatkowych oszacowano na 2 931,0 tys. zł brutto na podstawie dołączonego do protokołu kosztorysu robót dodatkowych zweryfikowanego w dniu 10 maja 2023 r. przez inspektora nadzoru inwestorskiego w branży mostowej oraz pracownika Urzędu Miasta Łowicza posiadającego uprawnienia budowlane. Kosztorys ten uwzględniał również wnioski z Protokołu konieczności z dnia 24 lutego 2023 r., w którym zaakceptowano zmianę konstrukcji stalowej ustroju nośnego na rozwiązanie korzystniejsze³⁷ dla Urzędu.

Roboty budowlane realizowane na podstawie Umowy prowadzone były w oparciu o czasową organizację ruchu³⁸, która m.in. zakładała wybudowanie

³⁵ Aneks nr 1 z dnia 4 stycznia 2023 r. dotyczył wyznaczenia Inspektora Nadzoru w specjalności mostowej.

Aneks nr 2 z dnia 20 kwietnia 2023 r. dotyczył wyznaczenia Inspektora Nadzoru w specjalności instalacyjno-inżynierskiej oraz Inspektora Nadzoru w zakresie instalacji elektrycznych.

Aneks nr 3 z dnia 29 maja 2023 r. dotyczył zmiany kwoty wynagrodzenia netto z 20 395 000 PLN na kwotę 22 777 926,83 PLN i odpowiednio brutto z 25 085 850 PLN na 28 016 850 PLN.

Aneks nr 4 z dnia 7 października 2024 r. dotyczył zmiany wynagrodzenia w wyniku waloryzacji umowy z wykonawcą.

³⁶ Zgodnie z treścią Protokołu konieczności z dnia 10 maja 2023 r. wynikało, że (...) *Projekt budowlany, w części ekspertyzy stanu technicznego, na podstawie którego realizowane jest zadanie, został opracowany w 2010 r. Porównując opracowania stwierdzono pogorszenie się parametrów technicznych betonowych filarów mostu objawiających się zmniejszeniem wytrzymałości betonu. W opracowaniach w 2010 r. i 2022 r. autorzy zakładali brak zbrojenia podpór, jednak nie można było tego stwierdzić jednoznacznie bez wykonania odkrywek metodą niszczącą. W związku z powyższym ustalono, że Inwestor wykona niezależną ekspertyzę potwierdzającą bądź negującą opracowanie wykonane przez Wykonawcę. Ekspertyza zostanie wykonana po rozbiórce ustroju nośnego stalowego, gdy będzie lepszy dostęp do podpór. (...) Czas, który upłynął od wykonania dokumentacji do przystąpienia do przebudowy mostu, warunki środowiskowe oraz degradacja elementów konstrukcyjnych wynikająca z właściwości materiałowych całkowicie spowodował możliwość odbudowy przydatności technicznej podpór. Konstrukcja betonowa filarów i przyczółków wyczerpała swoją przydatność techniczną i wykonanie napraw zgodnie z posiadaną dokumentacją może grozić brakiem osiągnięcia przez most w trakcie obciążeń próbnych, nośności w klasie B, czyli 40 T dla klasy drogi Z. Na potwierdzenie takiego stanu Wykonawca i Inwestor Miasto Łowicz wykonali niezależne ekspertyzy techniczne obiektu mostowego. Brak realizacji niezbędnych robót dodatkowych, tj. zaleceń z ekspertyzy może w przyszłości następnymi latami narazić miasto na straty finansowe w związku z przyspieszonym zużyciem obiektu mostowego i koniecznością jego szybkiego remontu. Przedstawionych robót dodatkowych nie można było przewidzieć, ponieważ dopiero po dokonaniu badania podpór i wykonania ekspertyzy można było stwierdzić, w jakim stanie są przyczółki i podpory. (...) Całkowite wyeksploatowanie podpór wykazały dwie ekspertyzy techniczne, które jednoznacznie stwierdzają konieczność wykonania tych elementów mostu jako nowych (...).*

³⁷ Oszczędności zgodnie z kosztorysem będącym załącznikiem do Protokołu konieczności z dnia 24.02.2023 r. wynosiły 501,96 tys. zł.

³⁸ Projekt tymczasowej organizacji ruchu dla zadania „Przebudowa ul. Mostowej z modernizacją mostu i budową ścieżki rowerowej od ul. Mostowej do ul. Warszawskiej w Łowiczu” zatwierdzony w dniu 08.03.2023 r. przez Starostę Łowickiego znak: PZDiT.5420.42.2023 wprowadzony w dniu 26.03.2023 r. co udokumentowano w Dzienniku Budowy.

tymczasowej kładki pieszo-rowerowej. Wdrożenie czasowej oraz stałej³⁹ organizacji ruchu zostało poprzedzone odpowiednimi zawiadomieniami w szczególności Komendy Powiatowej Policji w Łowiczu i Urzędu Miejskiego w Łowiczu⁴⁰.

Urząd powołał inspektora nadzoru inwestorskiego⁴¹ w branży mostowej oraz inspektora nadzoru inwestorskiego w branży elektrycznej⁴² co zostało odnotowane w dzienniku budowy odpowiednimi wpisami. Wyboru wykonawcy usługi inspektora nadzoru inwestorskiego w branży mostowej dokonano zgodnie z Pzp oraz obowiązującymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi⁴³.

Ponadto Urząd powołał inspektora nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej⁴⁴ oraz projektanta sprawującego nadzór autorski⁴⁵. Powołanie ww. osób nie zostało odnotowane na pierwszej stronie dziennika budowy. Ponadto projektanta sprawującego nadzór autorski powołano już po zakończeniu prac projektowych przez wykonawcę inwestycji wynikających z podpisania Aneksu nr 3⁴⁶ do Umowy. Urząd nie weryfikował również ilości wymaganych umowami pobyków inspektorów nadzoru na placu budowy (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Urząd zapewnił osiągnięcie założonych w dokumentacji projektowej standardów jakości i wykonania robót budowlanych. Wykonawca opracował i przekazał Urzędowi Program Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia (BIOZ), a także opracował Program Zapewnienia Jakości (PZJ) zawierający opis zamierzonego sposobu wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący ich wykonanie zgodnie z dokumentacją projektową oraz STWiORB. Na podstawie szczegółowego badania pięciu STWiORB⁴⁷ stwierdzono, że wykonawca opracował wymagane szczegółowe branżowe PZJ. Użyte do wykonania robót materiały budowlane zostały prawidłowo wprowadzone do obrotu i były zgodne z dokumentami projektowymi, Umową na roboty budowlane oraz spełniały przewidywane wymogi, co potwierdzały odpowiednie badania jakości przeprowadzone zgodnie z wymaganiami określonymi w STWiORB.

Informacje o robotach ulegających zakryciu były zgłaszane do odbioru w dzienniku budowy i potwierdzane przez właściwych Inspektorów Nadzoru zgodnie z Umową na roboty budowlane oprócz przypadku zgłoszenia do odbioru separatora wód deszczowych w dniu 28 listopada 2023 r. (szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

³⁹ Projekt stałej organizacji ruchu dla zadania „Budowa ronda na skrzyżowaniu ulicy Mostowej i ulicy Starorzecze wraz z połączeniem z mostem na rzece Bzurze w Łowiczu” zatwierdzony w dniu 23.04.2024 r. przez Starostę Łowickiego znak: PZDiT.5420.6.2024 wprowadzony w dniu 10 maja 2024 r.

⁴⁰ Zgodnie z §12 ust 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

⁴¹ Umowa nr IR/1-W/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.

⁴² Umowa nr IR/7-W/2023 z dnia 18 kwietnia 2023 r.

⁴³ Zarządzenie Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 12 lipca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro.

⁴⁴ Umowa nr IR/9 – W/2023 z dnia 18 kwietnia 2023 r.

⁴⁵ Umowa nr IR/26-W/2023 z dnia 16 października 2023 r.

⁴⁶ Patrz przypis nr 29 (dotyczący aneksu nr 3 do robót budowlanych).

⁴⁷ Nr D-05.03.13A – Nawierzchnie z mieszanki mastykowo-grysowej (SMA), M.13.01.00 – Beton konstrukcyjny w obiekcie mostowym, M.14.01.00 – Konstrukcje stalowe, M.16.01.02.B – Rury z polietylenu HDPE odprowadzające wody opadowe z obiektu mostowego, M.19.01.01 – Krawężnik mostowy kamienny.

Kierownik budowy wpisem w Dzienniku Budowy z dnia 30 kwietnia 2024 r. zgłosił zakończenie robót i gotowość do odbioru. Protokół odbioru końcowego podpisano w dniu 20 maja 2024 r. stwierdzając wykonanie zadania zgodnie z Umową i nie stwierdzając żadnych usterek⁴⁸. W tym samym dniu Urząd wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie. W dniu 23 maja 2024 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łowiczu umorzył wszczęte postępowanie⁴⁹.

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny potwierdziły, że zakres zleconych i zrealizowanych robót był zgodny z zakresem wskazanym w dokumentacji projektowej. W trakcie oględzin nie stwierdzono nieprawidłowości w szczególności dotyczących: ubytków i stanu czystości nawierzchni na obiekcie mostowym, drożności odwodnienia powierzchniowego, stanu barier ochronnych, balustrad, podpór, przestrzeni podpomostowej oraz koryta cieku wodnego. Ponadto potwierdzono zgodność oznakowania poziomego i pionowego w obrębie mostu z projektem stałej organizacji ruchu.

W latach 2021 – 2024 proces realizacji kontrolowanej przez NIK inwestycji nie był przedmiotem innych kontroli, audytu wewnętrznego lub kontroli i inspekcji prowadzonych przez podmioty zewnętrzne.

Na realizację kontrolowanego przez NIK zadania wydatkowano łącznie 29 403 386,42 zł⁵⁰. Do szczegółowego badania wyznaczono wydatki związane z realizacją *Umowy na roboty budowlane* oraz IR/1-W/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r. (umowa na nadzór inwestorski – branża mostowa)⁵¹.

W przypadku realizacji *Umowy na roboty budowlane* zapłata została dokonana sześcioma częściowymi fakturami⁵² oraz jedną końcową⁵³. Każda została sprawdzona pod względem merytorycznym, formalnym oraz rachunkowym. Wszystkie faktury zostały podpisane przez głównego księgowego Urzędu i Burmistrza, natomiast faktura VAT/000008/07/2023 przez osobę zastępującą głównego księgowego i Burmistrza. Do każdej z siedmiu faktur został załączony protokół odbioru częściowego robót oraz protokół odbioru końcowego⁵⁴ wraz z TER podpisanym przez inspektora/ów nadzoru oraz kierownika budowy

⁴⁸ Do odbioru końcowego Wykonawca załączył kompletną dokumentację, zgodnie z wymaganiami określonymi w rozdziale D-M-00.00.00 Wymagania ogólne pkt. 8.4.2 STWIORB a w szczególności: dokumentację projektową powykonawczą, wyniki pomiarów kontrolnych deklarację zgodności użytych materiałów oraz geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót.

⁴⁹ Decyzja Nr 57/2024 z dnia 23 maja 2024 r. Starosty Łowickiego umarzająca w całości postępowanie administracyjne wszczęte w dniu 20 maja 2024 r. na żądanie Burmistrza Miasta Łowicza w sprawie pozwolenia na użytkowanie mostu na rzece Bzurze (...). Starosta w uzasadnieniu m. in. ze względu na to, że *inwestycja polegająca na przebudowie obiektu budowlanego czy wykonaniu urządzeń budowlanych nie stanowi budowy, o której mowa w art. 3 pkt 6c ustawy Prawo budowlane, stanowi jedynie inne niż budowa roboty budowlane*.

⁵⁰ Kwota wg stanu na 25 kwietnia 2025 r. zaewidencjonowana na koncie inwestycyjnym pn. *Przebudowa ul. Mostowej z modernizacją mostu i budowy ścieżki rowerowej od ul. Mostowej do Warszawskiej* (Dział 600, Rozdział 60016, paragraf 6050) oraz pozostałych (Dział 600, Rozdział 63003; paragraf 6050) z czego odpowiednio w latach 2021 – 2024: 60 183,26 zł; 9 520,47 zł; 17 353 374,70 zł i 11 779 197,99 zł. Na przygotowanie dokumentacji projektowej w latach 2010 – 2012 Urząd wydatkował kwotę 199 110,0 zł.

⁵¹ Łączna kwota poddana badaniu przez NIK wyniosła 28 794 049,99 zł, co stanowiło 97,9% ogółem kwoty na całą inwestycję.

⁵² Nr: VAT/000001/04/2023 z dnia 3 kwietnia 2023 r. na kwotę 1 845 000,0 zł; VAT/000012/05/2023 z dnia 17 maja 2023 r. na kwotę 1 000 000,0 zł; VAT/000016/06/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r. na kwotę 850 000,0 zł; VAT/000008/07/2023 z dnia 14 lipca 2023 r. na kwotę 500 000,0 zł; VAT/000009/08/2023 z dnia 21 sierpnia 2023 r. na kwotę 10 925 000,0 zł; VAT/000008/10/2023 z dnia 9 października 2023 r. na kwotę 1 971 850,0 zł.

⁵³ Nr SPU/000013/05/2024 z dnia 20 maja 2024 r. na kwotę 10 950 000,0 zł.

⁵⁴ Wszystkie protokoły zostały odebrane bez uwag.

i podpisanych również przez p.o. kierownika oraz pracownika *WliR*. Wszystkie faktury zostały wystawione po podpisaniu protokołów odbioru lub w tym samym dniu a za wszystkie ww. faktury Urząd dokonał płatności w terminie jej wymagalności. Do rozliczenia Umowy przy protokole końcowym wykonawca przedstawił oświadczenia o niezaleganiu z płatnością dla podwykonawców⁵⁵ i nie doszło do podwójnej zapłaty za to samo zadanie.

Umowę nr IR/1-W/2023 rozliczono na podstawie dwóch faktur częściowych⁵⁶ i jednej końcowej⁵⁷. Każda została sprawdzona pod względem merytorycznym, formalnym oraz rachunkowym. Wszystkie faktury zostały podpisane przez głównego księgowego Urzędu i Burmistrza. Do każdej z trzech faktur został załączony protokół odbioru częściowego robót oraz protokół odbioru końcowego⁵⁸ wraz z TER podpisanym przez wykonawcę umowy i p.o. kierownika *WliR*. Wszystkie faktury zostały wystawione po podpisaniu protokołów odbioru (bez uwag) lub w tym samym dniu a za wszystkie ww. faktury Urząd dokonał płatności w terminie jej wymagalności.

W zakresie realizacji całej inwestycji nie wystąpiły opóźnienia w regulowaniu przez Urząd płatności na rzecz wykonawcy i nie wystąpiły odsetki wynikające z tego tytułu.

(akta kontroli str. 12-311, 497-529, 738-809, 1276-2115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd, działając jako inwestor, nie dochował obowiązku odnotowania w dzienniku budowy osób pełniących funkcje inspektora nadzoru inwestorskiego w branży robót sanitarnych oraz projektanta sprawującego nadzór autorski. Stanowiło to naruszenie obowiązku⁵⁹ określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki⁶⁰ oraz obowiązku określonego⁶¹ w § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy.⁶²

Ponadto Urząd nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez inspektora nadzoru inwestorskiego w branży robót sanitarnych, co skutkowało brakiem odnotowanego w dzienniku budowy odbioru robót polegających na osadzeniu separatora wód deszczowych.⁶³

Burmistrz wyjaśnił, że w dokumentacji inwestycji brak było dokumentów źródłowych wskazujących przyczynę nieodnotowania umowy na nadzór autorski w dzienniku budowy oraz o świadczonym nadzorze w branży

⁵⁵ Wykonawca do realizacji całego zadania inwestycyjnego zgłosił informację o realizacji robót przez ośmiu podwykonawców. Dla każdego z nich przedstawił Urzędowi do akceptacji/zaopiniowania projekt umowy i przedłożył podpisane z nimi kopie ostatecznych dokumentów.

⁵⁶ Nr: 2/01/2024 z dnia 5 stycznia 2024 r. na kwotę 31 200,0 zł; 4/01/2024 z dnia 12 stycznia 2024 r. na kwotę 15 600,0 zł;

⁵⁷ Nr 1/05/2024 z dnia 23 maja 2024 r. na kwotę 31 200,0 zł.

⁵⁸ Wszystkie protokoły zostały odebrane bez uwag.

⁵⁹ W przypadku inspektora nadzoru inwestorskiego w branży robót sanitarnych.

⁶⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1686. Rozporządzenie zostało uchylone 27 stycznia 2023 r. ustawą z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw - Dz.U. poz. 1557.

⁶¹ W przypadku projektanta sprawującego nadzór autorski.

⁶² Dz.U. z 2023 r. poz. 45.

⁶³ Prace zgłoszone do odbioru przez kierownika robót w dniu 28 listopada 2023 r.

sanitarnej. (...) W zakresie umowy między Miastem a pełniącym nadzór autorski (...) wszelkie konsultacje były prowadzone telefonicznie, elektronicznie lub poprzez przekazanie dokumentacji papierowej lub elektronicznie.

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że inspektor nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej potwierdził wykonanie prac na protokole końcowym odbioru potwierdzając właściwe odprowadzenie wód opadowych do rzeki. Brak wpisu potwierdzającego prawidłowość prac w dzienniku to niedopatrzenie inspektora nadzoru branży sanitarnej.

(akta kontroli str. 49-104, 309-311, 1276-1316)

2. Zawarte przez Urząd umowy na pełnienie obowiązków: nadzoru inwestorskiego nad robotami w branży mostowej, nadzoru inwestorskiego nad robotami w branży elektrycznej oraz nadzoru inwestorskiego nad robotami w branży sanitarnej sporządzone zostały w sposób nierzetelny. Zawarte umowy nie przewidywały żadnego sposobu weryfikacji ilości pobyków na budowie wykonawców świadczonych usług inspektora nadzoru.

Zgodnie z wymaganiami określonymi w § 1, ustępie 4 każdej z ww. umów ustalono „ (...) co najmniej 2 pobyty w tygodniu inspektora nadzoru na budowie w okresie realizacji zadania inwestycyjnego i nie mniej niż 8 pobyków w ciągu miesiąca.” Natomiast zgodnie z § 7 ustęp 2, pkt.2 lit c przedmiotowych umów wykonawca był zobowiązany zapłacić na rzecz Urzędu karę umowną za liczbę pobyków na placu budowy mniejszą niż określona w umowie.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) zapisy umowne obligowały do minimalnej liczby pobyków na budowie oraz co było ważniejsze dla Zamawiającego czasu stawienia się na budowie w terminie 3 godzin od poinformowania, czyli wezwania przez Wydział Inwestycji i Remontów inspektora branżowego na budowę. (...) Koordynacją prac inspektorów zajmował się pracownik urzędu, który był w ciągłym kontakcie z inspektorami branżowymi. Pobyków nie weryfikowano w sposób protokolarny a nie każdy pobyt został odnotowany w dzienniku budowy. Poprawność wykonanej usługi polegającej na pełnieniu funkcji inspektora nadzoru potwierdzały protokoły odbioru usługi będące załącznikami do faktur.

(akta kontroli str. 124-308, 738-740, 798-809)

3. Urząd zlecił w dniu 29 maja 2023 r.⁶⁴ realizację robót dodatkowych (polegających na wykonaniu m.in. nowych podpór mostu), w oparciu o zmieniony projekt, nie posiadając uprzedniej zgody autora projektu budowlanego.

Zgodnie z §9, ust. 5 umowy nr 196/2010, z dnia 26 maja 2010 r., zawartej z głównym projektantem,⁶⁵ wprowadzenie zmian do projektu budowlanego uwarunkowane było uzyskaniem zgody autora projektu poprzez zawarcie umowy nadzór autorski. Przedmiotowa umowa zawarta została dopiero w dniu 16 października 2023 r.

Burmistrz wyjaśnił, że „w przedmiotowej sprawie wprowadzenie i zatwierdzenie zmian projektowych obciążało Wykonawcę robót

⁶⁴ Poprzez zawarcie aneksu nr 3 do umowy na roboty budowlane

⁶⁵ TARCOPOL Sp. z o.o.

budowlanych, który zobowiązał się aby porozumieć się z pierwotnym projektantem w sprawie zatwierdzenia wprowadzanych zmian.”

(akta kontroli str. 124-308, 763-794, 797)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie przez Urząd nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych. Realizacja inwestycji przebiegała zgodnie z założeniami określonymi w Umowie na roboty budowlane i osiągnięte zostały określone w niej efekty rzeczowe. Urząd zapewnił osiągnięcie założonych standardów i jakości robót założonych w dokumentacji projektowej oraz prawidłowo przeprowadził wymagane czynności odbiorowe. W trakcie realizacji inwestycji Urząd terminowo regulował płatności na rzecz wykonawcy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. rozpoczęcia realizacji robót dodatkowych bez uprzedniej zgody autora projektu budowlanego, nieodnotowania w dzienniku budowy osoby pełniącej nadzór inwestorski w branży sanitarnej oraz projektanta sprawującego nadzór autorski.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia nadzoru nad realizacją procesu inwestycyjnego w zakresie dokumentacji (dokumentacja projektowa i dzienniki budowy) oraz nad dokumentacją wytwarzaną przy realizacji zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 29 maja 2025 r.

Kontrolerzy

Marek Cur

Doradca techniczny

/podpisano elektronicznie/

Michał Maćkiewicz

Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Mateusz Fajst - Świącicki

Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/