



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.8.1.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/006/LBY Realizacja i finansowanie inwestycji pn. Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich ¹ , ul. Dworcowa 80, 85-010 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dąbrowski, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy od 1 czerwca 2019 r. ² . W okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił również Mirosław Kielnik - od 10 lutego 2010 r. do 31 maja 2019 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zaplanowanie i przygotowanie realizacji inwestycji.2. Wyłonienie wykonawców inwestycji.3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.4. Utrzymanie przeprawy promowej.5. Rozliczanie inwestycji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2023 do dnia zakończenia kontroli ⁴ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mogących mieć wpływ na ocenę realizacji kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/160/2023 z 13 listopada 2023 r. Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/162/2023 z 17 listopada 2023 r. Hanna Loch-Klimek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/163/2023 r. z 17 listopada 2023 r. Łukasz Lisiecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/164/2023 z 17 listopada 2023 r.

(akta kontroli str.1-8)

¹ Dalej: „ZDW”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Dalej: „Były Dyrektor”.

⁴ Tj. 29.03.2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ze względu na wagę i skalę stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia negatywnie działalność ZDW w zakresie objętym kontrolą.

Inwestycja polegająca na: przebudowie drogi wojewódzkiej nr 249, budowie przyczółków promowych oraz zaprojektowaniu, wybudowaniu, dostawie i rozruchu eksploatacyjnym promu pasażersko-samochodowego bocznokołowego w celu uruchomienia przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa została przygotowana oraz przeprowadzona nieprawidłowo. W konsekwencji spowodowało to, że przeprawa, na którą wydano łącznie 23 038,5 tys. zł, została uruchomiona z niemal czteroletnim opóźnieniem, a jej dalsze funkcjonowanie uzależniono od poniesienia dodatkowych kosztów, które na dzień zakończenia kontroli wyniosły 73,8 tys. zł. W ocenie NIK zaplanowane działania mogą nadal nie przynieść efektu zakładanego na etapie planowania inwestycji.

Skala i zakres stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez kierowników jednostki prawidłowego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej. W trzech z pięciu zbadanych obszarów NIK stwierdziła nieprawidłowości, co oznacza, że nie zapewniono celu kontroli zarządczej określonego w art. 68 ust. 2 pkt. 1, 2, 4 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, którym powinno być zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów oraz zarządzania ryzykiem. Zaniedbania w tym przedmiocie nie tylko nie sprzyjały wysokiej jakości niezbędnych w procesie inwestycyjnym dokumentów, ale również ograniczały sprawność działania ZDW przy przygotowaniu i realizacji tego zadania.

Przyczyną powyższego był nieskuteczny nadzór nad wykonywaniem przez pracowników ZDW obowiązków służbowych oraz nad prawidłową realizacją zawartych umów. Dopuszczono m.in. do dwukrotnego opracowania dokumentacji projektowej na rozbudowę drogi, w częściowo zmienionym zakresie rzeczowym oraz konieczności aktualizacji projektu budowy przyczółków promowych.

Zapisy umów zawieranych przez ZDW z wykonawcami zadania w części przypadków były formułowane w sposób nieuwzględniający terminów wynikających z przepisów prawa administracyjnego oraz niezabezpieczający należycie interesów zamawiającego m. in. poprzez nieustalenie kar za nieterminowe wykonanie poszczególnych etapów realizacji umowy. Przedłużający się – również wskutek ww. zaniechań - czas realizacji zadania doprowadził do dwukrotnego zlecenia opracowania analizy stanów wód na Wiśle oraz rozpoczęcia w maju 2023 r. prac planistycznych prowadzących do modernizacji już gotowego układu drogowego i przyczółków promowych z zastosowaniem odmiennych rozwiązań technicznych, pomimo że układ drogowy oraz przyczółki i stanowiska promowe zostały oddane do użytkowania niespełna dziesięć miesięcy wcześniej i spełniały one przyjęte przez ZDW parametry, a także założenia dotyczące długości okresów funkcjonowania przeprawy w ciągu roku.

ZDW nie wyegzekwował od wykonawcy jednostki pływającej terminowej realizacji przedmiotu umowy, w wyniku czego odbioru końcowego promu dokonano z ponad czteroletnim opóźnieniem. Od umowy tej nie odstąpiono, mimo występujących

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

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej „ustawa o finansach publicznych”.

w trakcie jej realizacji problemów z zapewnieniem odpowiedniej jakości wykonywanych robót, a także ich zgodności z Programem Funkcjonalno - Użytkowym i postanowieniami samej umowy. Ponadto dokonano odbioru końcowego promu, pomimo, że do tego dnia nie przeprowadzono rozruchu eksploatacyjnego w wymaganym w umowie z wykonawcą wymiarze 120 dni.

Wskutek nierzetelnego opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla postępowania przetargowego przeprowadzonego w celu wyłonienia inżyniera kontraktu dla realizowanej inwestycji, poprzez niezawarcie w niej wymogu zapewnienia przez wykonawcę warunku zatrudniania lub korzystania z usług osoby mającej doświadczenie w nadzorze nad budową statków/promów, ZDW był zmuszony do zlecenia tej usługi innemu podmiotowi.

ZDW nie dochodził i nie egzekwował od wykonawcy promu należnych kar umownych za zwłokę w jego budowie. W tym, z dokonanej w 2020 r. płatności częściowej nie potrącił należnych kar, mimo, że termin odbioru promu przekroczony był wówczas o 359 dni, a ich wysokość według stanu na dzień ww. odbioru częściowego wynosiła 2 119,5 tys. zł.

Nie dochodzono także kary wyliczonej przez ZDW wg stanu na koniec lipca 2023 r. w kwocie 6 216,9 tys. zł, należnej z tytułu 1053 dni zwłoki w realizacji zadania.

Zastrzeżeń NIK nie budzi prawidłowość wyłaniania wykonawców inwestycji, utrzymanie przebudowanej drogi i przeprawy promowej (z wyłączeniem przypadków niezachowywania przez służby drogowe ZDW wymaganej częstotliwości bieżących objazdów drogi), a także prawidłowość i rzetelność finansowego rozliczenia zadania, w tym jego dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zaplanowanie i przygotowanie realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

1.1-1.3 Województwo Kujawsko-Pomorskie⁹, Powiat Bydgoski, Powiat Toruński, Miasto i Gmina Solec Kujawski oraz Gmina Zławieś Wielka podpisały 26 października 2010 r. list intencyjny, deklarując chęć podjęcia współpracy na rzecz powstania przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa (jako zadania własnego WKP). Planowana przeprawa miała przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawy spójności przestrzennej i zwiększenia dostępności komunikacyjnej gmin położonych po obu stronach rzeki Wisły. Celem realizacji przeprawy promowej było wskazanie potrzeby uruchomienia dodatkowego połączenia drogi krajowej nr 80 z drogą krajową nr 10 w środkowej części Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego¹⁰, pomiędzy Bydgoszczą a Toruniem. Przeprawa w założeniach miała także przyczynić się do aktywizacji Obszaru, jak również sprzyjać powstaniu szlaku turystycznego łączącego Inowrocław i Pałuki z rejonem Chełmna i Chełmży, co miało pozwolić na efektywniejsze wykorzystanie ścieżek rowerowych realizowanych w powiatach bydgoskim i toruńskim.

Następnie ww. podmioty¹¹:

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: „WKP”.

¹⁰ Dalej: „Obszar”.

¹¹ Dalej: „strony porozumienia”.

- zawarły 15 lipca 2013 r. porozumienie Nr BD-II.041.12.2013, na mocy którego odpowiedzialność ZDW, działającego w imieniu i na rzecz WKP, w zakresie przygotowania zadania do realizacji obejmowała: a) współpracę i współdziałanie w latach 2013-2014 w opracowaniu Studium Techniczno-Ekonomicznego-Środowiskowego, programu funkcjonalno-użytkowego, studium wykonalności, projektu przebudowy i budowy układu drogowego w Solcu Kujawskim i Czarnowie, miejsc cumowania promu oraz koniecznej infrastruktury związanej z przeprawą (§ 1 ust. 1); b) uzgodnienie projektu specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹² z pozostałymi stronami porozumienia (§ 2 ust. 3); c) wybór wykonawcy zadania (§ 3 ust. 1). Aneksem nr 1 z 8 czerwca 2015 r.¹³ wydłużono czas współpracy stron porozumienia o trzy lata, tj. do 2017 r.
- zawarły 26 września 2017 r.¹⁴ porozumienie o wspólnym przygotowaniu i realizacji projektu pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa”¹⁵ oraz o eksploatacji promu. Odpowiedzialność ZDW, działającego na rzecz i w imieniu WKP, wynikająca z ww. porozumienia obejmowała: a) współdziałanie i współpracę pomiędzy stronami porozumienia mające na celu terminową, poprawną i zgodną z wymaganiami Regionalnego Programu Operacyjnego WKP na lata 2014-2020¹⁶ realizację Projektu zarówno w fazie przygotowawczej, jak i wykonawczej (§ 1 ust. 4); b) przygotowanie i realizację Projektu (§ 2 ust 2), w tym m.in.: ogłoszenie przetargów na wybór wykonawców dokumentacji projektowej i przebudowy układu drogowego oraz zaprojektowania, budowy i uruchomienia promu, a także świadczenia przewozowej usługi promowej; prowadzenie działań związanych z przygotowaniem i realizacją Projektu; sporządzenie kompletnego wniosku o dofinansowanie zadania ze środków Unii Europejskiej; prowadzenie rozliczeń finansowych z wykonawcami, partnerami oraz Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego¹⁷. Zgodnie z § 1 ust. 3 porozumienia, podejmowane działania powinny być pozwolić na rzeczową realizację Projektu do końca 2018 r. WKP zostało określone jako „Lider Projektu”, a sam Projekt miał zostać zrealizowany w dwóch etapach:
 - 1) budowa i uruchomienie promu (wraz z jego rozruchem),
 - 2) rozbudowa przyczółków i przebudowa układu drogowego po stronie Czarnowa i Solca Kujawskiego.

Szacunkowa wartość Projektu ustalona została w Porozumieniu na kwotę 13 800 000 zł brutto, w tym 85% wydatków stanowić miało dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, 15% - udział środków własnych. W ramach 15% udziału środków własnych 50% wydatków miał pokryć Lider Projektu, a po 12,5% Partnerzy Projektu.

(akta kontroli str. 1641-1655)

W ramach prac koncepcyjnych nad przebiegiem drogi wojewódzkiej nr 249 ZDW nie przygotował analizy wielokryterialnej. Dyrektor ZDW wskazał, że z uwagi na to, że projekt dotyczył rozbudowy istniejącego układu drogowego, nie przeprowadzono analizy wielokryterialnej, a jedynie wariantowanie. Przyczółki oraz drogi dojazdowe we wskazanej lokalizacji istniały znacznie wcześniej.

(akta kontroli str. 1445-1574, 1863-1913)

¹² Dalej: „SIWZ”.

¹³ Obowiązującego z mocą wsteczną od 31 grudnia 2014 r.

¹⁴ Dalej: „Porozumienie”.

¹⁵ Dalej: „Projekt”.

¹⁶ Dalej: „RPOWKP”.

¹⁷ Dalej: „EFRR”.

Dyrektor ZDW podał również, że wszystkie opracowania dokumentacji projektowej dla poszczególnych zadań zlecane były po decyzjach o ich realizacji podejmowanych przez Zarząd WKP i zabezpieczeniu przez Sejmik środków finansowych na ten cel. ZDW nie podejmuje samodzielnie decyzji, jakie opracowania dla jakich dróg są zlecane, ponieważ jest jednostką podległą WKP. Na etapie planowania i przygotowania inwestycji wszystkie analizy były wykonywane przez jednego z partnerów Projektu, tj. Gminę Solec Kujawski¹⁸. ZDW nie posiadało dodatkowych dokumentów poza tymi, które zostały mu przekazane przez Gminę Solec Kujawski protokołem odbioru końcowego z dnia 3 czerwca 2019 r. W zakresie wydatków oraz ingerencji w środowisko ZDW nie prowadził dodatkowych analiz, ponieważ jako jednostka podległa wykonywał decyzje o projektowaniu zgodnie z koncepcją przeprawy promowej.

Z Porozumienia z 2013 r. wynikało, że wszystkie strony porozumienia zobowiązały się do współpracy i współdziałania w opracowaniu Studium Techniczno-Ekonomicznego-Środowiskowego, programu funkcjonalno-użytkowego, studium wykonalności, projektu przebudowy i budowy układu drogowego w Solcu Kujawskim i Czarnowie, miejsc cumowania promu oraz koniecznej infrastruktury związanej z przeprawą (§ 1 ust. 1).

Z Porozumienia z 2017 r. wynikało, że Gmina Solec Kujawski była odpowiedzialna za przygotowanie:

- 1) analizy finansowej określającej koszty eksploatacji promu,
- 2) fiszki projektowej,
- 3) opracowania założeń do SIWZ wraz z Programem Funkcjonalno-Użytkowym dla budowy promu oraz Programu Funkcjonalno-Użytkowego dla przebudowy układu drogowego w Solcu Kujawskim,
- 4) wniosku o wydanie decyzji środowiskowej oraz jego złożenie.

Ponadto Gmina Solec Kujawski miała opracować studium wykonalności dla Projektu.

(akta kontroli str. 1644- 1658, 1718-1739)

Zgodnie z Uchwałą Nr 4/115/19 z dnia 1 lutego 2019 r. Projekt uzyskał dofinansowanie z RPOWKP. Jego wartość wynosiła 19 703,6 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 18 551,4 tys. zł i dofinansowanie 15 768,7 tys. zł. W trakcie realizacji Projektu uchwałę zmieniano siedmiokrotnie¹⁹, w tym dwukrotnie w zakresie wielkości dofinansowania, tj. z kwoty 15 768,7 tys. zł na kwotę 15 751,9 tys. zł²⁰ oraz z kwoty 15.751,9 tys. zł na kwotę 16.116,2 tys. zł²¹. Całkowita wartość Projektu po zmianach miała wynieść 21 721,1 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane 18 960,3 tys. zł, a dofinansowanie 16 116,2 tys. zł.

ZDW nie zaciągał kredytów ani pożyczek na realizację Projektu. Zadanie pn. „Przeprawa promowa w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 249 łączącej Solec Kujawski z Czarnowem” wprowadzone zostało do wieloletniej prognozy finansowej WKP na lata 2015-2027. Plan wydatków na realizację przedmiotowej inwestycji ujęty został w budżecie województwa na poszczególne lata od 2015 r. do 2023 r.

(akta kontroli str. 1467-1556, 1964-2040)

¹⁸ Dalej: „Gmina Solec Kujawski”.

¹⁹ Uchwały Zarządu WKP Nr: 13/534/20 z 8 kwietnia 2020 r., 25/1088/20 z 2 lipca 2020 r., 7/271/21 z 25 lutego 2021 r., 10/352/22 z 18 marca 2022 r., 31/1302/22 z 10 sierpnia 2022 r., 13/526/23 z 29 marca 2023 r., 43/2335/23 z 26 października 2023 r.

²⁰ Uchwała Nr 13/534/20 Zarządu WKP z 8 kwietnia 2020 r.

²¹ Uchwała Nr 13/526/23 Zarządu WKP z 29 marca 2023 r.

Dyrektor ZDW podał, że przebieg drogi nie został zmieniony w stosunku do istniejącego przed rozpoczęciem projektu i nie dysponuje wiedzą, kto podjął decyzję o rodzaju przeprawy – prom czy most.

(akta kontroli str. 1445-1455)

Burmistrz Solca Kujawskiego poinformowała, że Gmina Solec Kujawski podczas prac koncepcyjnych nie przygotowała analizy wielokryterialnej oraz nie rozważano innego miejsca przeprawy przez Wisłę. Ulica Żeglarska będąca drogą wojewódzką prowadziła wprost do przymostów wojskowych. Nie rozważano innego miejsca przeprawy promowej, z uwagi na istniejące przyczółki i istniejący układ drogowy po obu stronach Wisły.

(akta kontroli str. 1758-1862, 5019-5046)

Marszałek Województwa wskazał, że „budowa mostu ideowo i koncepcyjnie poruszana była od kilkunastu lat”. Podał, że w 2020 r. zgłosił do Krajowego Planu Odbudowy budowę mostu na Wiśle w rejonie Solca Kujawskiego, łączącej drogę S10 z drogą krajową nr 80, jako inwestycję, która powinna być realizowana, z poziomu krajowego.

(akta kontroli str. 1740-1747)

ZDW podpisał 6 maja 2015 r. z podmiotem zewnętrznym umowę ZDW.N4.361.13.1.2015 na „Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania: Przeprawa promowa Czarnowo - Solec Kujawski – Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 249 droga nr 80 (km 0+000) do ulicy Bydgoskiej w Solcu Kujawskim (km 2+582) oraz uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID”²². Zakres zleconego opracowania²³ obejmował również m.in. sporządzenie ekspertyzy hydrologicznej w zakresie: wpływu inwestycji na przepuszczanie wód powodziowych; stanów wody Wisły z wielolecia w celu określenia górnej i dolnej krawędzi przystani dla zapewnienia uprawiania żeglugi przez cały sezon żeglugowy; zmian układu nurtu Wisły z wielolecia w rejonie przeprawy w celu określenia przewidywanych torów wodnych z zapewnionymi głębokościami dla promu. Zleceniobiorca miał ponadto opracować raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko.

Aneks nr 3 z 30 czerwca 2017 r. na podstawie §10 pkt 1.1.c umowy²⁴ ZDW zmienił termin realizacji zleconego zamówienia z 30 czerwca 2017 r. na 16 października 2017 r., oraz odstąpił od:

- przewidzianego pierwotnie w umowie złożenia przez wykonawcę wniosku o wydanie ZRID,
- opracowania dokumentów geodezyjno-prawnych dla 2 działek,
- stabilizacji granic dla 38 działek.

Wartość prac zaniechanych wyniosła 14,4 tys. zł.²⁵ Przyczyną odstąpienia od złożenia wniosku o ZRID oraz ograniczenia części prac, były ustalenia jakie zapadły na posiedzeniu Zarządu WKP w dniu 21 września 2016 r., tj. podjęto decyzje o zmianie zakresu rzeczowego, polegającego na zmniejszeniu zakresu inwestycji, co wiązało się również z mniejszą liczbą zajętych działek pod budowę układu

²² Zakres opracowań budowlanych zgodnie z umową miał obejmować: [1] Przystań północną i południową przeprawy promowej w tym: [a] budowę przystani promowej, [b] obsługę komunikacyjną przystani promowej. [2] Rozbudowę i budowę drogi wojewódzkiej, w tym: [a] skrzyżowania skanalizowanego z drogą krajową nr 80 z oświetleniem, [b] ciągu pieszo - rowerowego na całej długości, [c] nowego przebiegu drogi wojewódzkiej w południowym odcinku tj. od rzeki Wisły do skrzyżowania Bydgoska - Piotra Skargi w Solu Kujawskim (z przebudową skrzyżowania na skanalizowane) z chodnikami, oświetleniem i włączeniem do nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 249 w Solcu Kujawskim oraz tablicami o zmienionej treści.

²³ Dalej: „projekt z 2017 r.”.

²⁴ Zmiana terminu realizacji zamówienia w związku z przedłużeniem procedur administracyjnych na etapie wydawania opinii z przyczyn nie wynikających z winy Wykonawcy.

²⁵ W tym: odstąpienie od złożenia wniosku ZRID 3,7 tys. zł, odstąpienie od złożenia dokumentów geodezyjno-prawnych dla 2 działek 3,7 tys. zł, odstąpienie od stabilizacji granic dla 38 działek 7,0 tys. zł.

drogowego. Dyrektor ZDW podał, że nie posiada dokumentacji omawianej na posiedzeniu Zarządu WKP w dniu 21 września 2016 r.

Przyczyną przedłużenia o ponad trzy miesiące terminu realizacji zamówienia wynikał z przedłużających się postępowań administracyjnych na etapie wydania opinii.

Jako przyczynę realizacji umowy po podjęciu decyzji o zmianie zakresu rzeczowego na posiedzeniu Zarządu WKP w dniu 21 września 2016 r. Dyrektor ZDW podał, że z uwagi na upływ czasu, zmianę Kadry kierowniczej oraz odejście na emeryturę osoby odpowiedzialnej za ten projekt (osoba ta nie żyje) ZDW nie jest w stanie wyjaśnić czy były prowadzone jakieś rozmowy lub próby zmiany umowy w części dotyczącej jej zakresu. Podał również, że umowa była kontynuowana w celu zakończenia projektu w części dotyczącej przyczółków, który miał być i został wykorzystany do późniejszego postępowania.

Wartość umowy wyniosła ostatecznie 434,3 tys. zł. ZDW protokołami zdawczo – odbiorczymi z 15 grudnia 2015 r., 8 grudnia 2016 r., 27 czerwca 2017 r. i 16 października 2017 r. odebrał zamówioną dokumentację, w terminie wynikającym z aneksu nr 3 do umowy.

(akta kontroli str. 1661-1673, 2058-2071)

Autorzy ekspertyzy hydrologicznej wskazali w niej m.in., że „w prognozowaniu czasu trwania korzystnych warunków dla pracy promu przyjęto m.in. następujące warunki graniczne: praca promu odbywać się ma w sezonie żeglugowym trwającym od 1 marca do 30 listopada każdego roku oraz przy stanach wody na wodowskazie w Fordonie w zakresie od 175 do 375 cm. Pozwoli to na funkcjonowanie przeprawy promowej przeciętnie przez 187 dni w roku (ponad 6 miesięcy). Kontrolowane pobieranie rumowiska powyżej przeprawy promowej mogłoby przyczynić się do zwiększenia głębokości i zwiększenia liczby dni pracy promu. Zwiększenie głębokości w korycie o 50 cm przyczyniłoby się do wydłużenia czasu pracy promu aż o 30 dni”. Dyrektor ZDW poinformował, że: „Wszystkie prace i modyfikacje Projektu były omawiane na posiedzeniu Zarządu Województwa, na których uczestniczyli przedstawiciele Partnerów Projektu. ZDW nie posiada dokumentów w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 1674-1717, 2058-2071)

Zapłata za wykonanie dokumentacji, w wysokości zgodnej z umową, w łącznej kwocie 434,3 tys. zł nastąpiła: 22 grudnia 2015 r. (50,0 tys. zł), 23 grudnia 2016 r. (150,0 tys. zł), 30 czerwca 2017 r. (60,0 tys. zł), 25 lipca 2017 r. (10,0 tys. zł) i 24 listopada 2017 r. (164,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 2290-2309)

Po upływie blisko siedmiu miesięcy od odbioru projektu z 2017 r. ZDW, za zgodą Zarządu WKP²⁶, na podstawie umowy Nr ZDW N4.363.01.2018 z 10 maja 2018 r. zlecił podmiotowi zewnętrznemu wykonanie w systemie „zaprojektuj i wybuduj” zadania pod nazwą „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych”²⁷. Zamówienie obejmowało: 1) opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem niezbędnych opinii, uzgodnień oraz przygotowaniu materiałów do złożenia wniosku w celu uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) w imieniu i na rzecz Zamawiającego oraz uzyskanie innych decyzji administracyjnych niezbędnych do zrealizowania przedmiotowego zadania inwestycyjnego w oparciu o STWiORB oraz odpowiednie przepisy prawa, 2) wykonanie robót budowlanych na przedmiotowym zadaniu w oparciu o dokumentację projektową opracowaną przez Wykonawcę, STWiORB oraz odpowiednie przepisy

²⁶ Udzieloną na posiedzeniu Zarządu Województwa w dniach 23 i 25 kwietnia 2018 r. – protokół ustaleń Nr 16/2018

²⁷ Dalej: „Projekt z 2019 r.”

prawa, 3) sprawowanie nadzoru autorskiego w trakcie realizacji robót budowlanych do dnia upływu rękojmi za wady robót budowlanych. Wartość zamówienia wyniosła 12 800,0 tys. zł, w tym prace projektowe – 630,0 tys. zł i roboty budowlane 12 170,0 tys. zł (z tego drogowe 8 110 000 zł brutto, stanowiska promowe 4 060 000 zł brutto). Termin wykonania przedmiotu zamówienia określony w § 4 umowy ustalono na 12 miesięcy od dnia jej zawarcia (tj. na 10 maja 2019 r.)²⁸, natomiast dokumentację projektową wykonawca zobowiązany był wykonać w terminie umożliwiającym prawidłowe wykonanie całości zadania inwestycyjnego. Zgodnie z harmonogramem robót, opracowanie dokumentacji wraz z przygotowaniem materiałów do złożenia wniosku o decyzję ZRID miało zostać zakończone do 8 października 2018 r.

Pierwsza płatność, zgodnie z §7 pkt. 2 a umowy, miała nastąpić po fazie projektowej i uzyskaniu wszystkich decyzji umożliwiających realizację inwestycji (w tym ZRID²⁹).

Odbioru dokumentacji projektowej dokonano na podstawie protokołu zdawczo - odbiorczego w dniu 15 listopada 2019 r. (dokumentację zgłoszono do odbioru 5 listopada 2019 r.), tj. po terminie wynikającym z umowy i harmonogramu, co zostało szerzej opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2176-2203, 2332-2337, 3234-3271)

W ramach realizacji Projektu, umową nr ZDW N4.363.14.2017 z 10 maja 2018 r. ZDW zlecił podmiotowi zewnętrznemu zaprojektowanie, wybudowanie, dostawę i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznokołowego. Zgodnie z § 2 umowy, termin zaprojektowania i budowy promu wynosił 11 miesięcy liczonych od daty jej zawarcia (tj. upływał 10 kwietnia 2019 r.). Zgodnie z harmonogramem, przygotowanie dokumentacji miało nastąpić do 9 lipca 2018 r., a zatwierdzenie dokumentacji przez Polski Rejestr Statków do 24 lipca 2018 r. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy określono na 5 904,0 tys. zł brutto, z tego za opracowanie dokumentacji³⁰ promu 590,4 tys. zł. Wykonawca zgłosił do odbioru dokumentację 25 września 2018 r.³¹, tj. po terminie wynikającym z umowy.

(akta kontroli str.2072- 2088, 2338-2354)

Umową nr ZDW.N4.362.28.2020 z 22 maja 2020 r. ZDW za kwotę 23,4 tys. zł zlecił podmiotowi zewnętrznemu wykonanie aktualizacji dokumentacji projektowej dotyczącej budowy obydwu przyczółków promowych. Odbiór dokumentacji nastąpił 12 sierpnia 2020 r., a zapłata 28 sierpnia 2020 r. w kwocie 23,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 2123-2139, 2310-2315)

Dyrektor ZDW podał, że w związku z zarzutami podmiotu zewnętrznego, w stosunku do projektu przyczółków, z powodu których podmiot ten odstąpił od realizacji umowy³² ZDW zlecił weryfikację oraz aktualizację dokumentacji, w celu zapewnienia, że dokumentacja, która miała być podstawą udzielenia kolejnego zamówienia publicznego była aktualna, a przyjęte rozwiązania i warunki wodne nie uległy zmianie. Taka weryfikacja była również konieczna z uwagi na spór stron odnośnie podstaw do odstąpienia oraz rzeczywistych jej przyczyn”.

(akta kontroli str. 27-32)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 2 pkt. 6 Umowy ZDW N4.363.01.2018 wynika, że Szczegółowe rozwiązania wpływające na zwiększenie zakresu robót stanowią ryzyko Wykonawcy i nie będą traktowane jako roboty dodatkowe. Z § 3 ust. 3 Umowy

²⁸ Z zastrzeżeniem, że przyczółki promowe zostaną oddane w terminie 11 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

²⁹ Decyzja ZRID z 16 października 2019 r., wydana na wniosek z 21 maja 2019 r.

³⁰ W tym koszt zatwierdzenia dokumentacji przez właściwe polskie towarzystwo klasyfikacyjne.

³¹ Odbioru dokumentacji dokonano 2 października 2018 r.

³² Umowa nr ZDW.N4.363.01.2018 z 10 maja 2018 r.

wynika natomiast, że Wykonawca zobowiązał się do wykonania wszelkich czynności koniecznych dla zrealizowania przedmiotu umowy niezależnie od tego, czy zostały one przewidziane na dzień złożenia oferty oraz do usunięcia jego wad, stwierdzonych w trakcie wykonywania umowy oraz w okresie rękojmi i gwarancji. Okres rękojmi dla prac projektowych i robót budowlanych objętych zamówieniem był identyczny z okresem gwarancji i wynosił 72 miesiące od daty odbioru końcowego. Wykonawca odstąpił 31.12.2019r. od umowy ZDW N4.363.01.2018.

(akta kontroli str. 2176-2197)

Umową nr ZDW.N4.362.40.2023 z 10 maja 2023 r. na kwotę 73,8 tys. zł ZDW zlecił podmiotowi zewnętrznemu opracowanie następujących dokumentów: a) analizy stanów wody na rzece Wiśle na odcinku Toruń -Bydgoszcz na przestrzeni lat od 2015 do chwili obecnej; b) analizy rozwiązań technicznych i organizacyjnych wykorzystywanych na innych przeprawach promowych w Europie wraz z analizą możliwości zastosowania ich przez zamawiającego; c) raportu wraz z rekomendacjami modernizacji przyczółków promowych i rozbudowy układu drogowego; d) analizy rynku, dotyczącej rzeczywistych możliwości realizacji przedstawionych rozwiązań modyfikacji przyczółków i rozbudowy układu drogowego.

(akta kontroli str. 1914-1963, 2051-2057)

Dyrektor ZDW podał, że „powyższe opracowania zlecone zostały przez ZDW w celu zweryfikowania wystąpienia odstępstwa od zaplanowanych ilości dni możliwych do uprawiania żeglugi promowej a stanem faktycznym. (...) w związku z zaobserwowanym na przełomie 2022/2023 znacznie odmiennym, od przedstawionego w ekspertyzie, stanem wody w rzece Wiśle zlecono wykonanie powyższych analiz”.

(akta kontroli str. 1718-1724)

W zakupionej analizie stanów wody na rzece Wiśle zapisano, m. in. że „zmiany klimatyczne w Polsce, które wystąpiły na przestrzeni lat 2015-2022, w porównaniu do wcześniejszego okresu wpłynęły znacząco na ilość dni z niskimi stanami wody. (...) na przestrzeni lat 2015-2022 ilość dni gdy stan wody był poniżej 220 cm zwiększyła się średnio aż o 146% w porównaniu do poprzedniego okresu (...) analiza stanów wody szacowała z dużą dokładnością, że aż 55% rejsów zostanie odwołanych z powodu złych warunków hydrologicznych, najwięcej odwołanych rejsów nastąpi latem gdy, spodziewane jest osiągnięcie najlepszych wyników w przewozach pojazdów i pasażerów. Stawia to pod znakiem zapytania osiągnięcie celów marketingowych i założeń ekonomicznych przeprawy promowej. Przeprowadzone symulację możliwości obsłużenia promu przez przyczółki przed i po modyfikacji (...) Modyfikacja przyczółków pozwoli na zwiększenie zakresu stanów wody umożliwiających żeglugę z 220-360 cm na 110-400 cm. (...) według tych oszacowań maksymalnie 10% rejsów może być odwołanych”.

(akta kontroli str. 1914-1942)

Dyrektor ZDW poinformował, że w wyniku przeprowadzonych w 2023 r. analiz została podjęta decyzja o modyfikacji przyczółków przeprawy promowej w Solcu Kujawskim i Czarnowie poprzez dobudowanie ruchomych ramp brzegowych po jednej na każdym przyczółku. Ruchoma rampa brzegowa w połączeniu z rampą promową, jak podał Dyrektor ZDW, powinny stworzyć odpowiednio nachylony długi zjazd dla pojazdów wjeżdżających/ zjeżdżających na/z promu a dobudowane rampy brzegowe powinny zwiększyć zakres możliwości pływania promu przy stanach wody od 110 do 400 cm.

(akta kontroli str. 1674-1679)

ZDW w sierpniu 2023 r. zarekomendował na posiedzeniu Zarządu WKP modyfikację przyczółków w celu wydłużenia okresu funkcjonowania przeprawy w szerokim

zakresie stanów wody na Wiśle uzasadniając, że konieczność modyfikacji przyczółków wynika z pojawiających się ograniczeń w funkcjonowaniu przeprawy promowej spowodowanych niskim poziomem wody w Wiśle.

(akta kontroli str. 1656-1658)

1.4.-1.5 ZDW nie posiadał regulacji wewnętrznych dotyczących nadzoru nad prowadzonymi inwestycjami. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDW, nadzór sprawowany był zgodnie z przepisami prawa budowlanego.

Nadzór nad inwestycją prowadzony był przez trzech pracowników ZDW posiadających wykształcenie wyższe budowlane, a koordynowany przez Kierownika Projektu, którego funkcję pełniła Zastępca Dyrektora ZDW³³. Sprawujący nadzór pracownicy posiadali wieloletnie doświadczenie zawodowe jako inspektorzy nadzoru inwestorskiego w ZDW oraz uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno - budowlanej i drogowej.

(akta kontroli str. 1581-1594)

ZDW, 7 sierpnia 2018 r., zawarł z podmiotem zewnętrznym umowę³⁴ na wykonywanie usługi Inżyniera Kontraktu nad realizacją zadań: „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku o drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych” oraz „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego, bocznokołowego” w terminie do 31 grudnia 2019 r.³⁵ Wartość wynagrodzenia wynikająca z umowy wynosiła 270,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 2140-2165)

Nadzór branżowy³⁶ nad realizacją zadania „Wykonanie robót budowlanych na przebudowie/ rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych” zlecony został na podstawie umowy nr ZDW.N4.363.21.2020 z 24 lutego 2021 r. podmiotowi zewnętrznemu w terminie od dnia zawarcia umowy do 31 sierpnia 2022 r.³⁷ Wynagrodzenie wynikające z umowy³⁸ wyniosło 113,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 2089-2109)

Nadzór autorski nad realizacją zadania zlecono firmie zewnętrznej na podstawie umowy nr ZDW.N4.362.64.2020 z 16 października 2020 r. ³⁹ Realizacja przedmiotu umowy zgodnie z aneksem odbywać się miała do odbioru końcowego robót budowlanych (tj. 29 lipca 2022 r.). Wynagrodzenie ustalono na kwotę 19,7 tys. zł oraz ryczałtowo w wysokości 0,4 tys. zł za każdą kolejną wizytę branżystów w naradzie technicznej.

(akta kontroli str. 2110-2122)

ZDW⁴⁰ 28 listopada 2017 r. wystąpił o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację inwestycji. Decyzja⁴¹ wydana została przez Wójta

³³ Od 2 lutego 2019 r.

³⁴ Nr ZDW.N4.363.06.2018 wraz z aneksami: nr 1 z 29.03.2019 r. oraz nr 2 z 24.06.2019 r.

³⁵ Pierwotny termin realizacji umowy 10 maja 2019 r. przesunięty został do dnia 31.12.2019 r. z uwagi na opóźnienia w stosunku do zakładanych terminów w harmonogramie prac projektowych, tj. wykonawca był w trakcie kompletowania dokumentów w celu złożenia wniosku ZRID, a częściowy odbiór jednostki pływającej zaplanowano na 14.06.2019 r.

³⁶ Branża konstrukcyjno-budowlana, branża mostowa, branża sanitarna, branża elektryczno-energetyczna, branża teletechniczna.

³⁷ Pierwotny termin realizacji umowy 14.12.2021 r. Aneksami trzykrotnie przesuwano termin realizacji umowy do: 4 kwietnia 2022 r., 29 lipca 2022 r. i do 31 sierpnia 2022 r.

³⁸ Z aneksami nr 1 z 4 kwietnia 2022 r., nr 2 z 7 lipca 2022 r. i nr 3 z 24 sierpnia 2022 r.

³⁹ Aneks nr 1 z 13 października 2022 r.

⁴⁰ Reprezentowany przez pełnomocnika.

⁴¹ Nr RL.622.16.2017.

Gminy Zławieś Wielka 26 października 2018 r., tj. po upływie prawie 11 miesięcy od złożenia wniosku. Wpływ na to miało m. in. obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, co wynikało z opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy⁴², Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Toruniu⁴³ oraz uzgodnienie z RDOŚ oraz z PPIS treści tego raportu, a także wyznaczenie, zgodnie z art. 29, art. 33 ust 1 i art. 34 w związku z art. 79 ust.1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁴, 30-dniowego terminu na składanie przez mieszkańców uwag i wniosków. Pozwolenie wodnoprawne wydane zostało 16 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1595-1631, 3272-3426)

1.6. 21 maja 2019 r. Zarząd WKP reprezentowany przez byłego Dyrektora ZDW wystąpił do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego⁴⁵ o wydanie decyzji ZRID. Wniosek został uzupełniony i skorygowany w dniach: 24 czerwca 2019 r., 4 września 2019 r., 18 września 2019 r., 2 października 2019 r. oraz 7 października 2019 r. Uzupełnienia dotyczyły:

- braków formalno – prawnych i uszczegółowienia w zakresie nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone oraz nieruchomości, na których prace będą wykonywane na podstawie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- przedłożenie czterech kompletnych egzemplarzy projektu budowlanego;
- wyjaśnień do mapy z projektem podziału nieruchomości oraz złożenia pięciu egzemplarzy mapy w skali co najmniej 1:5000;
- wyjaśnień do mapy z projektem podziału nieruchomości.

Dyrektor podał, że postępowanie o uzyskanie ZRID było standardowe jak dla każdej innej inwestycji drogowej i na etapie postępowania zdarzają się wyjaśnienia i uzupełnienia do wniosku.

Wojewoda wydał ZRID 16 października 2019 r. Przed jego wydaniem Zarząd WKP uzyskał pozwolenia, opinie i uzgodnienia niezbędne do przeprowadzenia inwestycji. Z treści ZRID wynikało, że ZDW przedłożył Wojewodzie oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

(akta kontroli str. 1594-1599, 3109-3110, 3407-3426)

Zaplanowane koszty w kwocie 323,0 tys. zł związane z wywłaszczeniem nieruchomości wymaganym realizowaną inwestycją, zostały określone we wniosku o dofinansowanie Projektu w ramach RPOWKP.

Analiza wszystkich dziewięciu wydanych przez Wojewodę decyzji ustalających wysokość odszkodowania⁴⁶ wykazała, że wydatkowano na ten cel 188,4 tys. zł, co stanowiło 58,3% zaplanowanej kwoty. Nie miały miejsca procesy sądowe o odszkodowanie związane z wywłaszczeniem nieruchomości.

(akta kontroli str. 3111, 3112-3199, 4471-4472)

1.7. Część wstępna projektu koncepcyjnego budowy promu opracowanego w 2011 roku przez podmiot zewnętrzny zawierała szczegółową analizę czterech wariantów konstrukcyjnych⁴⁷. Z treści dokumentu wynikało, że dla inwestora najkorzystniejszym

⁴² Dalej: „RDOŚ”.

⁴³ Dalej: „PPIS”.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 1094, ze zm.

⁴⁵ Dalej: „Wojewoda”.

⁴⁶ Związanego z wywłaszczeniem nieruchomości.

⁴⁷ 1 - prom o napędzie bocznołowym, 2 - prom z napędem śrubowym klasycznym, 3 - prom z napędem za pomocą pędników typu PUM -JET, 4 - prom z napędem za pomocą przekładni „Z”.

z nich był wariant pierwszy, tj. wykonanie promu o napędzie bocznołowym⁴⁸. Projekt koncepcyjny został opracowany na podstawie obliczeń wytrzymałościowych, oporowych i analizy wymogów zawartych w przepisach Polskiego Rejestru Statków, dla dwóch wariantów: bocznołowego i śrubowego.

Prom spełniał wymogi określone w § 1.06 załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych⁴⁹, tj. przyjęty parametr techniczny jednostki pływającej⁵⁰ odpowiadał parametrom eksploatacyjnym drogi wodnej określonym w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych⁵¹.

(akta kontroli str. 5019-5075, 5083-5094)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zadanie w zakresie zlecenia opracowania dokumentacji projektowej rozbudowy i budowy drogi wojewódzkiej nr 249 i budowy przyczółków promowych zlecone przez ZDW na podstawie umowy Nr ZDW.N4.361.13.1.2015 z 6 maja 2015 r.⁵² zrealizowano nierzetelnie, ponieważ ZDW nie odstąpił od umowy na podstawie §11 ust 2 umowy oraz aneksem nr 3 do umowy odroczył termin realizacji tego zamówienia z 30 czerwca 2017 r. do 16 października 2017 r. pomimo, że już 21 września 2016 r., jak wskazał Dyrektor ZDW, „Zarząd WKP podjął decyzję o zmianie zakresu rzeczowego polegającej na znacznym ograniczeniu zakresu inwestycji”.

Na ww. dokumentację projektową wydatkowano 434,4 tys. zł.⁵³ Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ZDW „nie jest w stanie wskazać, jaką kwotę wydatkowano na opracowanie dokumentacji projektowej w części obejmującej projekt stanowisk promowych. Zarówno projekt budowlany jak i projekt wykonawczy wraz z dokumentacją przetargową i organizacją ruchu był opracowany jako całość dla zadania Przeprawa promowa Czarnowo - Solec Kujawski – Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 249 (...) a nie dla poszczególnych elementów tej inwestycji”.

(akta kontroli str. 2058-2071, 2290-2309, 3200-3203, 1863-1913)

Dyrektor ZDW wyjaśnił ponadto, że:

- osoby, które podejmowały decyzje o zmianie terminu realizacji umowy, nie są już pracownikami ZDW, a z posiadanej dokumentacji wynika, że zmiana terminu spowodowana była m. in. przedłużającą się procedurą wydawania decyzji środowiskowej oraz uzyskania uzgodnień z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Gdańsku;
- umowa była realizowana w celu uzyskania projektu budowlanego dla przyczółków, który miał być i został wykorzystany dla późniejszej inwestycji;
- z uwagi na upływ czasu, zmianę kadry kierowniczej oraz odejście na emeryturę osoby odpowiedzialnej za Projekt (osoba ta już nie żyje) ZDW nie jest w stanie

⁴⁸ Jako główne zalety wskazano m.in. na: wysoką sprawność napędową pozwalającą uzyskać ok. 9,4 kN uciągu z 1 kW zainstalowanej mocy, małe zanurzenie promu, niskie zużycie paliwa, łatwość manewrowania promem i prosty system manewrowania, większą bezawaryjność promu przy pływaniu po akwenach o małej i zmiennej głębokości (koła łopatkowe nie są narażone na uszkodzenie o dno rzeki), małą moc zainstalowaną (2 silniki po 80 kW), atrakcyjny wygląd promu.

⁴⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 212, poz. 2072.

⁵⁰ Dotyczący zanurzenia konstrukcyjnego o wartości 0,70 m

⁵¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 77, poz. 695. Parametry eksploatacyjne, tj. głębokość tranzytowa (maksymalne zanurzenie) dla tego odcinka Wisły, wynosi 1,8 m.

⁵² Zmienionej aneksami: nr 1/2015 z 29 września 2015 r., nr 2/2016 z 18 października 2016 r., i nr 3/2017 z 30 czerwca 2017

⁵³ Co oceniono negatywnie w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

wyjaśnić, czy były prowadzone jakiegokolwiek rozmowy lub próby zmiany umowy w części dotyczącej jej zakresu.

NIK potwierdza, że decyzja środowiskowa Nr RL.6220.7.11.2016 wydana została 19.09.2017 r. czyli po 30.06.2017 r. a przed 16.10.2017 r. Jednak zmiana zakresu rzeczowego inwestycji nastąpiła 21.09.2016 r.

(akta kontroli str. 27-32, 1661-1679)

2. ZDW nie dochował należytej staranności przy planowaniu i przygotowaniu inwestycji, tj. przebudowy drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa. Skutkowało to dwukrotnym zakupem dokumentacji projektowej dla tej samej drogi wojewódzkiej nr 249, lecz dla zmienionego zakresu rzeczowego⁵⁴, na podstawie umowy Nr ZDW.N4.361.13.2015 z 6 maja 2015 r. – projekt z 2017 r. za kwotę 434,4 tys. zł⁵⁵ oraz umowy Nr ZDW N4.363.01.2018 z 10 maja 2018 r. - projektu z 2019 r. za kwotę 630,0 tys. zł. ZDW dopiero w 2023 r. zlecił opracowanie następujących dokumentów: a) analizy rozwiązań technicznych i organizacyjnych wykorzystywanych na innych przeprawach promowych w Europie, wraz z analizą możliwości zastosowania ich przez zamawiającego; b) raportu wraz z rekomendacjami modernizacji przyczółków promowych i rozbudowy układu drogowego; c) analizy rynku, dotyczącej rzeczywistych możliwości realizacji przedstawionych rozwiązań modyfikacji przyczółków i rozbudowy układu drogowego. Ww. zadania zlecono pomimo, że:

- układ drogowy oraz przyczółki i stanowiska promowe zostały oddane do użytkowania niespełna dziesięć miesięcy wcześniej od zakupu opracowań dotyczących poszukiwań rozwiązań technicznych wykorzystywanych na innych przeprawach promowych;
- wykonane na zlecenie ZDW pogłębienie (bagrowanie) toru wodnego promu zakończono w styczniu 2023 r. (za kwotę 862,5 tys. zł), tj. zaledwie trzy miesiące przed zleceniem usług doradczych w celu dostosowania przyczółków.

(akta kontroli str. 1445-1455, 1461-1466, 1557-1574, 1680-1717, 1758- 1862, 2041-2071, 2123- 2139, 2176-2203, 2213-2235, 2290-2315, 2335-2337)

Dyrektor ZDW podał, że z uwagi na upływ czasu, zmianę kadry kierowniczej oraz odejście na emeryturę nieżyjącego już pracownika odpowiedzialnego za Projekt, nie jest w stanie wyjaśnić, dlaczego i kto podjął wówczas decyzję o braku konieczności przeprowadzenia analizy wielokryterialnej. Wszystkie opracowania dokumentacji projektowych dla poszczególnych zadań zlecane były po decyzjach o ich realizacji podejmowanych przez Zarząd WKP i zabezpieczeniu przez Sejmik środków finansowych na ich realizację. ZDW nie podejmował samodzielnie decyzji, które opracowania dla jakich dróg są zlecane, jako jednostka podległa Województwu.

(akta kontroli str. 1718-1739)

Dyrektor ZDW wskazał ponadto, że opracowania⁵⁶ dotyczące modernizacji przyczółków zostały zlecane przez ZDW „w celu zweryfikowania wystąpienia odstępstwa od zaplanowanych ilości dni możliwych do uprawiania żeglugi promowej a stanem faktycznym. Z ekspertyzy hydrologicznej *Ocena wpływu inwestycji* -

⁵⁴ Projekt z 2017 r. zakładał rozbudowę DW249 po obu stronach przeprawy m. in. do parametrów drogi klasy G, o szerokości pasa ruchu 3,5 m (jezdni 7 m) i szerokości poboczy 1,5 m, natomiast Projekt z 2019 r. zawierał przebudowę DW249 do parametrów drogi klasy Z, o szerokości pasa ruchu 3 m (jezdni 6 m) i szerokości poboczy 1,0 m.

⁵⁵ W tym projekt przyczółków promowych, który wykorzystano przy realizacji inwestycji.

⁵⁶ 1 - Analiza rozwiązań technicznych i organizacyjnych wykorzystywanych na innych przeprawach promowych w Europie, wraz z analizą możliwości zastosowania ich przez zamawiającego; 2 - Raport wraz z rekomendacjami modernizacji przyczółków promowych i rozbudowy układu drogowego; 3- Analiza rynku, dotycząca rzeczywistych możliwości realizacji przedstawionych rozwiązań modyfikacji przyczółków i rozbudowy układu drogowego.

przeprawy promowej na Wiśle w Solcu Kujawskim na ruch rumowiska, przepuszczanie wód (...) wynikało, że możliwe będzie uprawianie żeglugi przez okres 275 dni od marca do listopada (...) W związku z zaobserwowanym na przelomie 2022/2023 znacznie odmiennym od przedstawionego w ekspertyzie stanem wody w rzece Wiśle zlecono (...) wykonanie analiz w celu znalezienia rozwiązań technicznych, które umożliwiłyby faktyczne uprawianie żeglugi przez 275 dni”.

(akta kontroli str. 1718-1724)

NIK wskazuje, że autorzy ekspertyzy hydrologicznej z czerwca 2016 r. ocenili, że funkcjonowanie przeprawy promowej w planowanym miejscu w sezonie żeglugowym⁵⁷ pozwoli na kursowanie promu przeciętnie przez 187 dni w roku (przeszło 6 miesięcy).

(akta kontroli str. 1680-1717)

Dyrektor ZDW podał, że Projekt z 2017 r. obejmował inny zakres rzeczowy niż Projekt z 2019 r. Zakres Projektu z 2017 r. omawiany był na posiedzeniu Zarządu WKP w dniu 21 września 2016 r., na którym podjęto decyzję o zmianie zakresu rzeczowego polegającego na znacznym ograniczeniu zakresu inwestycji. Dyrektor wskazał, że:

- Projekt z 2017 r. zakładał rozbudowę DW 249 po obu stronach przeprawy i przewidywał: a) uzyskanie parametrów drogi klasy G; b) szerokość pasa ruchu 3,5 m (jezdni 7 m); c) szerokość poboczy 1,5 m; d) budowę i przebudowę ciągów pieszych i rowerowych wzdłuż DW 249; e) przebudowę skrzyżowania DW 80 z DW 249; f) budowę po obu stronach przeprawy dróg separujących wjazd i wyjazd z promu; g) budowę po obu stronach przeprawy parkingów wraz z jezdniami manewrowymi oraz miejscem do zawracania; h) po stronie Solca Kujawskiego budowę nowej drogi od przeprawy do skrzyżowania ul. Bydgoskiej i Piotra Skargi wraz z budową ronda; i) budowę nowej drogi łączącej stary przebieg ul. Żeglarskiej z nowym przebiegiem drogi 249 równoległej do ul. Bydgoskiej; j) budowę zawrotki oraz przystanku autobusowego przy skrzyżowaniu DK80 i DW249 w Czarnowie;
- Projekt z 2019 r. przewidywał przebudowę DW249 z uwzględnieniem: a) uzyskania parametrów drogi klasy Z; b) szerokości pasa ruchu 3 m (jezdni 6 m); c) szerokości poboczy 1,0 m; d) budowy chodników po stronie Czarnowa jedynie pomiędzy miejscami postojowymi, a przyczółkiem, natomiast po stronie Solca Kujawskiego budowy chodnika na całej długości drogi po stronie wschodniej oraz dodatkowo na terenie z budynkami po stronie zachodniej; e) korekty skrzyżowania po stronie Solca Kujawskiego, f) budowy po obu stronach przeprawy pięciu miejsc parkingowych dla pojazdów osobowych i jednego miejsca dla autobusu wraz z jezdniami manewrowymi oraz miejscem do zawracania; g) budowy muru oporowego po stronie Solca Kujawskiego w obrębie harcówki.

W związku z powyższym Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nie można było realizować zadania zgodnie z Projektem z 2017 r. po wprowadzeniu tak znaczących zmian zakresu rzeczowego w branży drogowej.

(akta kontroli str. 27-32, 694-710, 1661-1670)

NIK ocenia, że brak odpowiedniego przygotowania inwestycji, w tym nieopracowanie choćby analizy wielokryterialnej, spowodował daleko idące zmiany zakresu rzeczowego i w dalszej konsekwencji powielanie zlecanych wcześniej usług oraz ponoszenia dodatkowych na te zadania wydatków. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przepis ten wyznacza zatem określone standardy

⁵⁷ Trwającym od 1 marca do 30 listopada każdego roku.

(reguły) dokonywania wydatków publicznych, z przyjęciem założenia, że powinny być one przestrzegane łącznie. Ustawodawca założył, że tylko w tym przypadku dokonywanie wydatków będzie przebiegać w sposób prawidłowy, tzn. pożądany z punktu widzenia właściwego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych.⁵⁸

3. Nierzetelne formułowano zapisy w części umów z wykonawcami Projektu, tj. w sposób:

3.1. nierealistyczny i nieuwzględniający terminów wynikających z przepisów prawa administracyjnego. W umowie ZDW N4.363.01.2018 z 10 maja 2018 r. termin wykonania przedmiotu zamówienia⁵⁹, tj. 10 maja 2019 r.,⁶⁰ ustalono na 12 miesięcy od dnia jej zawarcia, natomiast dokumentację projektową wykonawca zobowiązany był opracować w terminie umożliwiającym prawidłowe wykonanie całości zadania inwestycyjnego. Jednak zgodnie z harmonogramem wykonania robót, opracowanie dokumentacji wraz z przygotowaniem materiałów do złożenia wniosku w celu uzyskania decyzji ZRID miało nastąpić do października 2018 r., a zatem już po pięciu miesiącach od podpisania umowy. W rzeczywistości zgłoszenie do odbioru dokumentacji projektowej nastąpiło dopiero 5 listopada 2019 r., czyli z ponad rocznym opóźnieniem.

(akta kontroli str. 2176- 2203, 2332-2337)

Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienie w opracowaniu dokumentacji nie było zawinione przez wykonawcę, a wynikało z procedur postępowania administracyjnego. Przedłużający się czas wykonania dokumentacji był związany z postępowaniem w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji. Procedura w tym zakresie trwała od 28 listopada 2017 r. do 26 października 2018 r., pozwolenie wodnoprawne wydane zostało 16 maja 2019 r., a decyzja ZRID 16 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1748-1757)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ZDW od 1999 r. wykonuje zarząd drogami wojewódzkimi w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony tych dróg. Zatem procedury postępowania administracyjnego związane z budową (w tym przeprawy promowej) były mu znane na etapie planowania inwestycji i jej wykonywania, a co za tym idzie powinny być wzięte pod uwagę przy zaciąganiu zobowiązań. Tym samym nie dochowano należytej staranności w tym przedmiocie u osób odpowiedzialnych za zawarcie umowy, co przyczyniło się do nieodebrania dokumentacji projektowej w terminie wynikającym z umowy.

3.2. niezabezpieczający należycie interesów zamawiającego poprzez uniemożliwienie nałożenia na wykonawcę kar za nieterminowe (niezgodne z harmonogramem) wykonanie poszczególnych etapów realizacji umowy (w tym etapu projektowania) Nr ZDW- N4.363.14.2017 w dniu 10 maja 2018 r.⁶¹ Poza ogólnymi odniesieniami do kodeksu cywilnego, określone w umowie kary dotyczyły jedynie przekroczenia końcowego terminu zaprojektowania i wybudowania promu. Takie postanowienia umowy, nie dyscyplinowały wykonawcy do terminowego wywiązania

⁵⁸ Por. Salachna Joanna M. (red.), Tyniewicki Marcin (red.), Finanse publiczne. Komentarz, lex 747434.

⁵⁹ W postępowaniu przetargowym ZDW.N4.363.01.2018 termin wykonania przedmiotu zamówienia nie stanowił kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty, ponieważ zamawiający oczekiwał od oferentów, że przedmiot zamówienia w zakresie projektowania i wykonania zostanie przekazany w terminie 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy (z zastrzeżeniem, że przyczółki promowe zostaną oddane w terminie 11 miesięcy od dnia zawarcia umowy)

⁶⁰ Z zastrzeżeniem, że przyczółki promowe zostaną oddane w terminie 11 miesięcy od dnia zawarcia umowy.

⁶¹ Umowa na zaprojektowanie, wybudowanie, dostawę i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznokołowego w ramach projektu pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa”

się z jej warunków w zakresie zaprojektowania promu, co przyczyniło się do nieterminowego wykonania przez wykonawcę dokumentacji projektowej promu.

(akta kontroli str. 2072-2088)

Dyrektor ZDW przyznał, że zapisy umów w tamtym okresie nie zabezpieczały w sposób należyty interesów zamawiającego. Podał również, że w latach 2017 – 2019 doszło do wielu problemów z inwestycjami prowadzonymi przez ZDW, w tym z realizacją zadania będącego przedmiotem niniejszej kontroli NIK. Celem wyeliminowania tych problemów podjęto w jednostce liczne działania organizacyjne, w tym m. in. w 2019 r. zmieniono kierownictwo ZDW.

(akta kontroli str.1748-1757)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania ZDW w zakresie przygotowania inwestycji, które przyczyniły się do opóźnienia wykonania całego zamierzenia inwestycyjnego. Brak należytej staranności w planowaniu skutkowało zmianą koncepcji wykonania przeprawy promowej, co z kolei doprowadziło do dwukrotnego zlecenia realizacji dokumentacji projektowej na rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249. Tym samym wzrosły koszty realizacji zamierzenia budowlanego. Ponadto zapisy umów zawieranych przez ZDW z wykonawcami Projektu w części przypadków były formułowane nierzetelne, tj. w nienależyty sposób zabezpieczały interes zamawiającego. Przyczyniło się to do opóźnień w otrzymywaniu dokumentacji projektowej. Przedłużający się – wskutek ww. zaniechań - czas realizacji Projektu doprowadził też do dwukrotnego zlecenia opracowania analizy stanów wód na Wiśle oraz rozpoczęcia prac planistycznych prowadzących do modernizacji już gotowego układu drogowego i przyczółków promowych z zastosowaniem odmiennych rozwiązań technicznych. Zaniedbania ZDW na etapie planowania i przygotowania inwestycji doprowadziły do sytuacji, że na 2024 r. planowane koszty modernizacji przeprawy promowej dla jej lepszego wykorzystania sięgają już 23 038,5 tys. zł.

OBSZAR

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji

Opis stanu faktycznego

2.1. Analizy prawidłowości wyboru wykonawców inwestycji dokonano na próbie pięciu postępowań o najwyższej wartości przeprowadzonych przez ZDW na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶²:

- przetargu nieograniczonego z 2015 r. na opracowanie dokumentacji projektowej rozbudowy drogi i budowy przyczółków promowych (wartość umowy 444,3 tys. zł);
- przetargu nieograniczonego z 2018 r. na wykonanie w systemie „zaprojektuj i wybuduj” opracowania dokumentacji projektowej i realizacji robót budowlanych związanych z rozbudową drogi i budową przyczółków promowych (wartość umowy 12 800,0 tys. zł);
- przetargu nieograniczonego z 2020 r. na wykonanie robót budowlanych związanych z rozbudową drogi i budową przyczółków (wartość umowy 14 323,2 tys. zł);
- przetargu nieograniczonego przeprowadzonego na przełomie lat 2017/2018 na zaprojektowanie, wybudowanie, dostawę i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko – samochodowego bocznokołowego wraz z uruchomieniem przeprawy promowej (wartość umowy 5 904,0 tys. zł);

⁶² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”.

- przetargu nieograniczonego z 2018 r. na świadczenie usługi inżyniera kontraktu nad realizacją całej inwestycji, tj. zaprojektowaniem i wybudowaniem drogi, przyczółków i promu (wartość umowy 270,6 tys. zł).

Stwierdzono, że:

- zamawiający przestrzegał zakazu dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp;
- opracowane dla przetargów SIWZ zawierały wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp;
- ogłoszenia o wszczętych postępowaniach zamieszczano zgodnie z zasadami określonymi w art. 11 i następnym Pzp;
- do przeprowadzenia postępowań kierownik zamawiającego każdorazowo powoływał komisję przetargową, której członkowie oraz inne osoby wykonujące w danym postępowaniu czynności po stronie zamawiającego, złożyły oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 Pzp;
- we wszystkich postępowaniach zamawiający żądał od wykonawców złożenia wadium, które wniesiono w wymaganej wysokości;
- we wszystkich przypadkach treść złożonych ofert odpowiadała treści SIWZ, a wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp, wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ;
- nie doszło do unieważnienia żadnego z ww. przetargów i nie prowadzono postępowań odwoławczych;
- we wszystkich przypadkach zamawiający sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- umowy z wybranymi wykonawcami zawarto w terminie określonym w art. 94 Pzp;
- do umowy zawartej w 2020 r. z wykonawcą rozbudowy drogi i budowy przyczółków promowych podpisano pięć aneksów zmieniających wynagrodzenie wykonawcy w związku z koniecznością prowadzenia robót dodatkowych⁶³. Żaden z aneksów nie został zawarty przed rozpoczęciem robót (wejściem wykonawcy na plac budowy);
- specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót precyzowały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, a także dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót;
- wyłoniony w 2020 r. wykonawca rozbudowy drogi i budowy przyczółków promowych opracował dla zadania Program Zapewnienia Jakości, określający m.in. organizację i terminy wykonania robót, sposób i formę gromadzenia wyników badań laboratoryjnych oraz sposób i procedury pomiarów i badań;
- umowy z wykonawcami uwzględniały: warunki gwarancji i rękojmi, zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia, terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego

⁶³ Roboty niedające się przewidzieć na etapie przygotowywania postępowania o zamówienie publiczne, polegające m.in. na: usunięciu dodatkowych drzew i krzewów; wywozie karpiny i gałęzi; wykonaniu dodatkowych stalowych ścianek szczelnych na stanowiskach promowych; wzmocnieniu podłoża gruntowego w rejonie zatoki autobusowej oraz projektowanej drogi w rejonie stanowisk promowych od strony Czarnowa poprzez ułożenie warstwy dodatkowej podbudowy zasadniczej z mieszanki kruszywa niezwiązanego, ułożenie siatki typu georuszt i zamontowanie dodatkowych krawężników betonowych; zdjęciu i wywozie dodatkowej warstwy humusu oraz dodatkowych pracach przy wykonywaniu nasypów z gruntu; ułożeniu dodatkowego kabla zasilającego oświetlenie i sygnalizację świetlną (w związku z koniecznością zmiany jego trasy); wykonaniu zasilania kamer zamontowanych na słupach oświetleniowych na obu przyczółkach; wykonaniu robót podwodnych z udziałem specjalistycznych ekip nurkowych przy zbrojeniu i betonowaniu stanowisk wody niskiej na obu przyczółkach (w związku z wysokim stanem Wisły).

usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym oraz postanowienia dotyczące podwykonawstwa wymagane art. 143d Pzp.

(akta kontroli str. 3795-4461)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

OBSZAR

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na podstawie umowy z 6 maja 2015 r. ZDW zlecił wykonanie „Opracowania dokumentacji projektowej dla zadania: Przeprawa promowa Czarnowo - Solec Kujawski - Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 249 (droga nr 80) Czarnowo - rz. Wisła - Solec Kujawski - droga nr 10 na odcinku od drogi krajowej nr 80 (km 0+000) do ulicy Bydgoskiej w Solcu Kujawskim (km 2+582) oraz uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID⁶⁴ w terminie do 30 czerwca 2017 r. zmienionym na 16 października 2017 r. na podstawie aneksu nr 3/2017 do ww. umowy.

Aneksami nr 2/2016 z 18 października 2016 r. i nr 3/2017 z 30 czerwca 2017 r. do ww. umowy, zmieniono kwotę wynagrodzenia, z 431,7 tys. zł, na odpowiednio 448,7 tys. zł i 434,3 tys. zł brutto.

Zwiększenia kwoty wynagrodzenia dokonano w związku z „(...) zamówieniem uzupełniającym dotyczącym opracowania dokumentacji projektowej na dodatkowe dwa polery oraz urządzeń odbojowych po obydwu stronach rzeki.”, a zmniejszenia, z powodu zaniechania prac dotyczących złożenia wniosku ZRID, opracowania dokumentów geodezyjno-prawnych dla dwóch działek oraz stabilizacji granic dla 38 działek. W aneksie nr 3/2017 nie określono przyczyn zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy.

Odbioru końcowego Projektu z 2017 r. dokonano w terminie przewidzianym w umowie (po zmianach), tj. 16 października 2017 r.

(akta kontroli str. 94-110)

ZDW nie ogłosił i nie udzielił zamówienia na wykonanie robót na podstawie Projektu z 2017 r.⁶⁵.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że powyższe wynikało z podjęcia przez Zarząd WKP w dniu 21 września 2016 r. decyzji o znacznym ograniczeniu i zmianie zakresu rzeczowego inwestycji, skutkującej koniecznością opracowania nowego projektu.

(akta kontroli str. 27-32)

ZDW 4 grudnia 2017 r. opublikował ogłoszenie o zamówieniu na wykonanie w systemie „zaprojektuj i wybuduj” zadania pn. „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych” w ramach Projektu pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na

⁶⁴ Ogłoszenia o zamówieniu oraz o wyborze oferty zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ZDW (pod adresem: <http://bip.zdw-bydgoszcz.pl/?app=zamowienia&nid=1226&y=2015&st>) odpowiednio 7 oraz 29 kwietnia 2015 r.

⁶⁵ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa". Postępowanie unieważniono z powodu braku ofert.

(akta kontroli str. 111-112)

ZDW 9 stycznia 2018 r. ponownie ogłosił zamówienie na wykonanie ww. zadania i 10 maja 2018 r. zlecił konsorcjum firm⁶⁶ jego realizację w terminie 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy (tj. od 10 maja 2018 r.), z zastrzeżeniem, że przyczółki promowe zostaną oddane w terminie 11 miesięcy od zawarcia umowy.

Konsorcjum 5 listopada 2019 r. zgłosiło gotowość odbioru, a ZDW 15 listopada 2019 r. dokonał odbioru pierwszego etapu zadania, polegającego na opracowaniu dokumentacji projektowej⁶⁷, nie zgłaszając zastrzeżeń i uwag do zgodności jego wykonania z umową z 10 maja 2018 r. i opisem przedmiotu zamówienia.

W trakcie realizacji pierwszego etapu zadania, tj. 30 maja 2019 r., ZDW zlecił konsorcjum i 4 czerwca 2019 r. odebrał od jego lidera⁶⁸ wykonanie usługi polegającej na aktualizacji podkładów mapowych dla przekazanej przez zamawiającego dokumentacji projektu stanowisk promowych⁶⁹.

Wykonawca nie rozpoczął realizacji drugiego etapu zadania, tj. wykonania robót budowlanych i pismem z 31 grudnia 2019 r. oświadczył, że z przyczyn leżących po stronie zamawiającego odstępuje od umowy z 10 maja 2018 r. w zakresie zobowiązań niewykonanych do dnia złożenia oświadczenia.

ZDW w odpowiedzi z 20 stycznia 2020 r. uznał odstąpienie od umowy za niezasadne oraz dokonane z przyczyn pozornych, leżących po stronie wykonawcy i 24 stycznia 2020 r. obciążył wykonawcę karą umowną w wysokości 20% wartości brutto udzielonego zamówienia.

Do zakończenia czynności kontrolnych przez NIK należność ZDW z tytułu ww. kary pozostawała należnością sporną.

(akta kontroli str. 113-236)

ZDW 24 sierpnia 2020 r. opublikował ogłoszenie o zamówieniu na wykonanie robót budowlanych na przebudowie/rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 349 wraz z budową przyczółków promowych w ramach projektu: "Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa" i 23 grudnia 2020 r. udzielił zamówienia na wykonanie tego zadania w terminie do 14 grudnia 2021 r., zmienionym ostatecznie na 29 lipca 2022 r. na podstawie aneksu nr 7 do ww. umowy.

Powyższe zamówienie miało być zrealizowane na podstawie dokumentacji opracowanej w ramach Projektu z 2019 r. z uwzględnieniem „Aktualizacji dokumentacji projektowej dotyczącej budowy przyczółków promowych w m. Solec Kujawski i Czarnowo w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 249” opracowanej na zlecenie ZDW w czerwcu 2020 r.⁷⁰ w celu weryfikacji oraz ewentualnej aktualizacji rozwiązań technicznych przyjętych w projekcie z 2017 r.⁷¹

(akta kontroli str. 256-324)

⁶⁶ Dalej: „konsorcjum”.

⁶⁷ Tj. dokumentacji zakupionej na w ramach Projektu z 2019 r. na podstawie faktury nr FVS/149/2019 z 15 listopada 2019 r. na kwotę 630 tys. zł brutto.

⁶⁸ Zmiana podmiotu pełniącego funkcję lidera nastąpiła na mocy aneksu nr 2 z 28 stycznia 2019 r. do umowy z 10 maja 2018 r.

⁶⁹ Usługę zakupiono od wykonawcy za kwotę 11 tys. zł.

⁷⁰ Zakupionej przez ZDW za kwotę 23,3 tys. zł.; dalej: „aktualizacja Projektu z 2017 r.”.

⁷¹ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Przekazanie terenu budowy i rozpoczęcie prac nastąpiło odpowiednio 2 i 3 marca 2021 r., a zakończenie budowy stanowisk promowych i przebudowy drogi wojewódzkiej 249 wraz z potwierdzeniem gotowości do odbioru końcowego, odpowiednio 13 i 14 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 469-519)

Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, w wyniku przeprowadzenia 18 lipca 2022 r. obowiązkowej kontroli odcinka drogi wojewódzkiej 249 oraz stanowisk promowych, stwierdził zgodność realizacji obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym i decyzją z 20 lipca 2022 r. udzielił⁷² pozwolenia na użytkowanie tego obiektu.

(akta kontroli str. 551-558)

Wykonawca 29 lipca 2022 r. zgłosił gotowość odbioru, a ZDW 24 sierpnia 2022 r. dokonał odbioru końcowego ww. zadania, nie zgłaszając zastrzeżeń ani uwag do zgodności jego wykonania z umową z 23 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 546-548)

W międzyczasie ZDW 10 maja 2023 r. zlecił wykonanie w terminie 45 dni „Usługi doradczej w zakresie dostosowania przyczółków promowych i układu drogowego w Solcu Kujawskim i Czarnowie do warunków żeglugowych, umożliwiających wydłużenie okresu funkcjonowania przeprawy w szerokim zakresie stanów wody na rzece Wiśle”⁷³. Zgodnie z § 1 ust. 3 umowy zawartej przez ZDW z wykonawcą ww. usługi, zamówienie obejmowało wykonanie i przekazanie zamawiającemu następujących dokumentów:

- 1) analizy stanów wody na rzece Wiśle na odcinku Toruń – Bydgoszcz, na przestrzeni od 2015 r. do chwili obecnej,
- 2) analizy rozwiązań technicznych i organizacyjnych wykorzystywanych na innych przeprawach promowych w Europie, wraz z analizą możliwości zastosowania ich przez zamawiającego,
- 3) raportu wraz z rekomendacjami modyfikacji przyczółków promowych i rozbudowy układu drogowego,
- 4) analizy rynku, dotyczącej rzeczywistych możliwości realizacji przedstawionych rozwiązań modyfikacji przyczółków i rozbudowy układu drogowego,
- 5) przedstawienie toku postępowania w celu uzyskania pozwolenia na przebudowę przyczółków i określenie jakie będą potrzebne niezbędne uzgodnienia i opinie innych organów, w tym Wody Polskie, RDOŚ, Wojewoda itp.

ZDW 25 maja 2023 r. odebrał ww. dokumenty, stwierdzając, że zostały one wykonane terminowo i zgodnie z umową.

(akta kontroli str. 559-572)

Na podstawie umowy z 10 maja 2018 r. ZDW zlecił wykonanie zadania obejmującego: zaprojektowanie, wybudowanie, dostawę i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznookołowego w ramach Projektu pn.: „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa” w terminach:

⁷² Na wniosek inwestora z 1 lipca 2022 r.

⁷³ Za kwotę 73,8 tys. zł brutto. Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

1) 11 miesięcy od daty zawarcia umowy - dla zaprojektowania i wybudowania promu, tj. odbioru promu gotowego do dostawy na miejsce przeprawy, przeprowadzonego przez inżyniera kontraktu i zamawiającego w miejscu montażu promu;

2) jednego miesiąca (tj. 30 dni) od ww. daty odbioru - dla dostawy promu do przyczółku brzegowego na Wiśle od strony Solca Kujawskiego wraz z uruchomieniem (w tym, przeprowadzeniem wszelkich prób i uzyskaniem niezbędnych dokumentów dopuszczających prom do użytkowania);

3) czterech miesięcy (tj. 120 dni efektywnego funkcjonowania promu) od terminu uruchomienia promu – dla rozruchu eksploatacyjnego.

W § 2 ust. 2 ww. umowy, jako termin wykonania przedmiotu zamówienia określono dzień, w którym zamawiający zatwierdzi protokół przejęcia promu po zakończeniu rozruchu eksploatacyjnego.

(akta kontroli str. 33-44)

Wykonawca 25 września 2018 r. zgłosił gotowość odbioru, a ZDW 2 października 2018 r. dokonał odbioru wykonania projektu technicznego promu⁷⁴, nie zgłaszając zastrzeżeń ani uwag do zgodności jego wykonania z SIWZ i Programem Funkcjonalno-Użytkowym⁷⁵.

ZDW 3 kwietnia 2020 r. dokonał częściowego odbioru promu⁷⁶, nie zgłaszając zastrzeżeń i uwag do zgodności jego wykonania z opisem przedmiotu zamówienia, umową z 10 maja 2018 r. oraz dokumentacją zatwierdzoną przez Polski Rejestr Statków⁷⁷.

Wartość prac odebranych do 3 kwietnia 2020 r. wyniosła łącznie 4 132,8 tys. zł, co stanowiło 70% wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy (5 904 tys. zł).

Odbioru końcowego zadania dokonano 14 grudnia 2023 r., tj. ponad cztery lata po terminie określonym w § 2 ust. 1 i ust. 2 umowy z 10 maja 2018 r.⁷⁸.

(akta kontroli str. 33-56, 75-91, 777-778, 788-799, 2712-2715, 3429-3461)

3.2. Zakres robót budowlanych określony w umowie dotyczącej przebudowy drogi w ramach Projektu ulegał:

- zwiększeniu, w wyniku zgłoszeń przez wykonawcę konieczności wykonania robót objętych kosztorysem ofertowym w ilościach wykraczających poza przedmiot zamówienia oraz robót nieobjętych kosztorysem;
- zmniejszeniu, w wyniku stwierdzenia na etapie rozliczenia końcowego umowy zawyżenia w kosztorysie ofertowym ilości robót w porównaniu do ilości faktycznie zrealizowanych.

Odpowiednio do ww. zmian i w oparciu o zatwierdzone przez ZDW protokoły konieczności, na podstawie art. 144 ust. 1 Pzp oraz § 3 ust. 4-9 ww. umowy, zwiększono per saldo wynagrodzenie wykonawcy o 971,3 tys. zł (z 13 351,9 tys. zł do 14 323,2 tys. zł brutto).

(akta kontroli str. 270-550)

3.3. Na podstawie umowy z 7 sierpnia 2018 r., ZDW zlecił świadczenie usługi inżyniera kontraktu nad realizacją zadań: „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394

⁷⁴ Zakupionego na podstawie faktury nr 2/10/2018 z 3 października 2018 r. na kwotę 590,4 tys. zł brutto.

⁷⁵ Dalej: „PFU”.

⁷⁶ Wartość odebranych prac, nabytych na podstawie faktury nr 5/04/2020 z 3 kwietnia 2020 r., wyniosła 3 542,4 tys. zł brutto.

⁷⁷ Dalej: „PRS”.

⁷⁸ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

wraz z budową przyczółków promowych” oraz „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego, bocznokołowego”.

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. umowy, do zadań wykonawcy należało m.in.:

- a) świadczenie usługi z zakresu pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz warunkami umowy, w tym zapisami Opisu Przedmiotu Zamówienia,
- b) weryfikacja dokumentacji projektowej pod kątem zgodności z PFU,
- c) zarządzanie budową, rozliczanie, obsługa prawna, kontrola i nadzór nad przebiegiem wykonania Zadania w ramach reprezentacji zamawiającego,
- d) wsparcie zamawiającego w wypełnianiu obowiązków sprawozdawczych, wynikających z procedur współfinansowania Projektu,
- e) stałe monitorowanie, prowadzenie i rozstrzyganie spraw związanych z właściwym wykonaniem zadania,
- f) udział w przeglądach gwarancyjnych i pogwarancyjnych oraz nadzorowanie usunięcia ewentualnych usterek/wad stwierdzonych w trakcie przeglądów.

W § 4 ust. 2 umowy z inżynierem kontraktu określono, że „Realizacja przedmiotu zamówienia odbywać się będzie w terminie wykonywania robót budowlanych i prac związanych z budową, dostarczeniem i uruchomieniem jednostki pływającej (tj. do 10.05.2019 r. – termin zakończenia realizacji zamówienia nad którym pełniony jest nadzór oraz w okresie gwarancji udzielonej przez Wykonawcę robót budowlanych oraz Wykonawcę jednostki pływającej (tj. do dnia 10.06.2025 r.).”⁷⁹.

Aneks nr 2 z 24 czerwca 2019 r. do ww. umowy przesunięto do 31 grudnia 2019 r. termin realizacji przedmiotu zamówienia w zakresie pełnienia nadzoru nad wykonaniem obu zadań.

(akta kontroli str. 573-626)

Na podstawie powyższej umowy przedstawiciel inżyniera kontraktu sprawował nadzór nad realizacją obu zadań w ramach Projektu w terminach przewidzianych umową, w tym uczestniczył w radach technicznych i odbiorach dokumentacji projektowej, a także w odbiorze częściowym promu 2 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 75-76, 990-1151)

Na mocy porozumienia zawartego 1 września 2020 r. pomiędzy ZDW a inżynierem kontraktu rozwiązano z dniem zawarcia tego porozumienia umowę z 7 sierpnia 2018 r. o świadczenie usług inżyniera kontraktu oraz zrzeczono się wzajemnych roszczeń związanych z realizacją umowy.

(akta kontroli str. 970)

Nadzór nad realizacją od marca 2021 r. do czerwca 2022 r. robót budowlanych dotyczących przebudowy drogi wojewódzkiej 249 oraz budowy stanowisk promowych był pełniony przez pracowników ZDW oraz przez osoby trzecie w ramach nabywanych przez ZDW usług obcych, w tym m.in. na podstawie umowy zawartej 24 lutego 2021 r.⁸⁰ w przedmiocie świadczenia usługi sprawowania nadzorów branżowych nad realizacją zadania: "Wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie/rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych”.

(akta kontroli str. 325-519, 645-693)

⁷⁹ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

⁸⁰ Wraz z aneksami: nr 1 z 4 kwietnia 2022 r., nr 2 z 7 lipca 2022 r. i nr 3 z 26 sierpnia 2022 r.

W okresie od 15 stycznia do 10 grudnia 2021 r. w związku z realizacją ww. zadania odbyło się osiem rad budowy i sześć rad technicznych z udziałem przedstawicieli ZDW i wykonawcy oraz inspektorów nadzoru.

(akta kontroli str. 18-26, 370-467)

W radach technicznych dotyczących promu, oprócz przedstawicieli ZDW i wykonawcy, w różnych okresach czasu uczestniczyli: przedstawiciele inżyniera kontraktu, pracownicy Urzędu Marszałkowskiego WKP w Toruniu oraz przedstawiciele PRS i przedstawiciele wykonawcy usług doradczych, zleconych w umowie z 26 października 2020 r.

(akta kontroli str. 57-74, 800-911, 990-1430)

ZDW na podstawie umowy z 26 października 2020 r. zlecił wykonanie „Usługi doradczej w zakresie: wsparcia i doradztwa w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów jednostki pływającej wynikających z udzielonego zamówienia publicznego pn. „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznołowego”, w terminie do 30 czerwca 2021 r.,

Zakres zadań wykonawcy określony w § 1 ust. 2 ww. umowy obejmował:

- 1) udział w przeprowadzanych próbach jednostki (próby na uwięzi oraz w ruchu) - zgodnie z przyjętym z odpowiednim wyprzedzeniem przez PRS programem prób;
- 2) weryfikację kart kontroli, programu prób, rysunków zamiennych - rewizji, protokołów z rad technicznych;
- 3) sporządzanie dokumentacji fotograficznej, i rejestracji filmowej w zależności od potrzeb;
- 4) sporządzanie raportów wraz z zaleceniami odnośnie ewentualnych zmian i modyfikacji;
- 5) weryfikację w kierunku poprawności wykonania poszczególnych układów, zgodnie z umową, SIWZ, PFU, przepisami PRS, przepisami Urzędu Żeglugi Śródlądowej i dyrektywami UE w zakresie tego typu statków;
- 6) aktualizację skróconej wersji audytu, uwzględniającą aktualny status projektu wraz z uwagami i zaleceniami do dalszego postępowania;
- 7) monitorowanie procedury uzyskania unijnego świadectwa zdolności żeglugowej;
- 8) doradztwo w zakresie rozliczenia projektu z instytucją finansującą;
- 9) doradztwo w zakresie sporów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą (sporządzanie notatek, opinii prawnych i eksperckich);
- 10) przedstawianie opinii/wyjaśnień do wprowadzanych przez wykonawcę/PRS zmian.

Aneksami nr 1 z 14 grudnia 2021 r. i nr 2 z 24 czerwca 2022 r. do ww. umowy, zmieniono termin realizacji przedmiotu umowy, odpowiednio na 31 grudnia 2021 r. i 31 lipca 2022 r oraz kwotę wynagrodzenia, z 27,6 tys. zł, na 57,1 tys. zł i 106,3 tys. zł brutto.

Zmian terminu dokonano „(...) w związku z trwaniem umowy na dostawę promu pasażersko-samochodowego dla której prowadzone jest wsparcie i doradztwo”, a zmian wynagrodzenia, „w związku z koniecznością dalszego korzystania z usług wsparcia i doradztwa w trakcie przeprowadzania kolejnych prób odbiorowych oraz ostatecznie odbioru promu (...)” oraz „(...) w związku z koniecznością zrealizowania dodatkowych usług (...)”.

W ww. aneksach nie określono przedmiotu i zakresu usług, których zlecenie stanowiło przyczynę zwiększenia wynagrodzenia.

Dyrektor ZDW wskazał w wyjaśnieniach, że umowa z 26 października 2020 r. obejmowała okres ośmiu miesięcy, tj. do 30 czerwca 2021 r. Ze względu na przedłużający się czas uzyskiwania dokumentów, przeprowadzonych kolejnych prób i opieszałość wykonawcy promu, ww. termin wydłużył się oraz pojawił się nowy dodatkowy zakres doradztwa, który wcześniej nie był zakładany, m.in.: (w aneksie nr 1) udział w dodatkowych próbach na uwięzi i w ruchu; wyjaśnienia, opinie i rozmowy w sprawie agregatu prądotwórczego; nadzór nad zmianami wprowadzonymi w układzie hydraulicznym, przeprowadzeniem regulacji w celu uzyskania wymaganej prędkości przez jednostkę, opinie i konsultacje z firmami zewnętrznymi; udział w dodatkowych radach technicznych, sporządzanie notatek, opiniowanie przesłanych materiałów nie wchodzących w zakres podstawowy; (w aneksie nr 2) koordynacja działań w celu wykonania przez wykonawcę zmian i modyfikacji napędu promu FLISAK i przygotowania statku do prób w ruchu bez udziału PRS oraz udział w próbach; analiza wyników prób oraz problemów związanych z uzyskaniem zakładanych parametrów promu, w tym siedem wyjazdów do Tczewa, Malborka i Bydgoszczy; przeprowadzenie serii spotkań roboczych z wykonawcą promu w celu uzupełnienia braków, usunięcia wad i usterek wykazanych po weryfikacji wykonania promu w zgodności z PFU; wykonanie dwóch aktualizacji tabeli porównawczej po częściowym uzupełnieniu braków i usunięciu wad i usterek; przeprowadzenie serii spotkań roboczych z wykonawcą i projektantem w celu uzupełnienia braków dokumentacji technicznej i wykonanie aktualizacji analizy dokumentacji technicznej przekazanej przez wykonawcę pod kątem statusu jej zatwierdzenia przez towarzystwo klasyfikacyjne; analiza oznakowania/aranżacji przeprawy ze wskazaniem elementów bezpieczeństwa na przeprawie.

Dyrektor dodał, że do każdego z aneksów spółka przedstawiała zakres rzeczowy doradztwa. Zakres rzeczowy był załączany do wniosku o aneks oraz na tej podstawie wykonawca promu był rozliczany.

W protokołach odbioru ZDW potwierdził wykonanie przez spółkę usług określonych w umowie z 26 października 2020 r. i aneksach do tej umowy.

(akta kontroli str. 627-644, 699-710,)

3.4. Zapisy dotyczące zapewnienia ZDW możliwości sprawdzenia standardów i jakości wykonywanych robot budowlanych oraz użytych materiałów były zawarte w § 1 ust. 9 i § 7 umowy z 23 grudnia 2020 r. z wykonawcą drogi. Stanowiły one m.in., że: „Materiały i urządzenia, użyte do wykonania przedmiotu umowy powinny odpowiadać co do jakości wymogom wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, określonych Prawem Budowlanym, wymaganiami SIWZ oraz wymaganiami dokumentacji projektowej wraz z SST oraz muszą być zaakceptowane przez wykonawcę usługi nadzoru. Na każde żądanie zamawiającego lub wykonawcy usługi nadzoru, wykonawca obowiązany jest okazać, w stosunku do wskazanych materiałów, dane potwierdzające spełnienie wymagań zamawiającego.” (§ 1 ust. 9); „Wykonawca zapewni obsługę laboratoryjną prowadzoną przez wyspecjalizowane laboratorium drogowe. Laboratorium drogowe wraz z wykazem używanego sprzętu do badań przedłoży do akceptacji wykonawcy usługi nadzoru.” (§ 7 ust. 1); „Zamawiający lub wykonawca usługi nadzoru może zażądać wykonania badań dodatkowych, które nie są wymagane w SST dla materiałów lub robót, które budzą uzasadnione wątpliwości, co do jakości.” (§ 7 ust. 3); „Zamawiający zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia niezależnych kontrolnych badań podczas trwania robót.” (§ 7 ust. 4 pkt 1).

(akta kontroli str. 270-324)

W trakcie realizacji przedmiotu ww. umowy inspektor nadzoru, zapisem w dzienniku budowy z 18 czerwca 2021 r., zgłosił uwagę do prawidłowości montażu ścianek szczelnych na stanowiskach promowych od strony Solca Kujawskiego i nakazał

wykonawcy wstrzymanie prac do czasu uzgodnienia z projektantem sposobu montażu ww. ścianek. Poza ww. przypadkiem, nadzór inwestorski nie zgłaszał w dzienniku budowy uwag do jakości wykonywanych robót budowlanych i jakości materiałów oraz nie wydawał poleceń wykonawcy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 469-519)

Dyrektor ZDW wskazał, że „Nad jakością robót czuwał nadzór inwestorski poprzez zatwierdzanie wystąpień materiałowych wykonawcy, wpisy i zalecenia w dzienniku budowy, sprawdzanie i analizę przedstawianych badań przez wykonawcę. Uwagi nadzoru i inwestora były omawiane na radach technicznych i budowy.”

(akta kontroli str. 18-26)

Inwestor nie korzystał z możliwości przeprowadzania – niezależnie od wykonawcy robót – badań laboratoryjnych jakości materiałów użytych do wykonania przedmiotu umowy oraz zgodności ich wykonania z obowiązującymi normami i ustaleniami specyfikacji technicznych.

Dyrektor ZDW wskazał, że „Inwestor weryfikował zgodność wykonania robót na podstawie badań przedstawionych przez wykonawcę sprawdzając je z obowiązującymi normami i warunkami podanymi w specyfikacjach technicznych. W niektórych przypadkach uczestniczył w trakcie wykonywania badań w terenie.”

(akta kontroli str. 18-26)

W umowie zawartej 10 maja 2018 r. z wykonawcą promu określono m.in., że: „Wykonawca zapewni zamawiającemu i jego inżynierowi kontraktu, możliwość bieżącego sprawdzania procesu budowy promu, w tym także jakości materiałów, użytych do ich budowy.” (§ 3 ust. 9); „Zamawiający będzie prowadzić poprzez imiennie wyznaczonych pełnomocników, w tym inżyniera kontraktu, nadzór nad budową, jego szczegółowymi rozwiązaniami, odbiorem jakościowym zarówno na promie jak i u podwykonawców, a także nadzór nad prawidłowością wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych przez zamawiającego na realizację przedmiotu zamówienia. Zamawiający może proponować i uzgadniać zmiany konstrukcyjne w trakcie procesu budowy. Zamawiający ma prawo wnosić uwagi dotyczące jakości wykonywanych prac, zastosowania niewłaściwej technologii wykonania, czy też stosowania niezgodnych z dokumentacją materiałów. Wykonawca ma obowiązek niezwłocznego udzielania odpowiedzi na każdą uwagę w formie dokumentowej. Jeżeli zastrzeżenia dotyczą prac lub operacji, po wykonaniu których zauważona usterka mogłaby być już niewidoczna, inżynier kontraktu ma prawo wstrzymać kontynuowanie danej pracy lub operacji.” (§ 4 ust. 1-3).

(akta kontroli str. 33-44)

W protokołach z rad technicznych nr 1-3 z czerwca 2020 r. wskazano m.in., że „Ze względu na wstrzymanie się od pełnienia obowiązków przez inżyniera kontraktu ocena realizacji robót będzie się odbywać na podstawie informacji przekazanych przez inspektorów nadzoru z PRS, oraz nadzór ze strony kierownika projektu i zespołu.”. W powyższych protokołach oraz w notatkach ze spotkań 10 grudnia 2020 r. i 24 marca 2021 r. w sprawie realizacji zadania dotyczącego promu wskazywano na problemy z terminowością i prawidłowością realizacji tego zadania, m.in w zakresie jakości wykonanych robót oraz ich zgodności z SIWZ, PFU i postanowieniami umowy.

Inwestor nie korzystał z możliwości przeprowadzania – niezależnie od wykonawcy robót – badań laboratoryjnych jakości materiałów użytych do wykonania przedmiotu umowy oraz zgodności ich wykonania z obowiązującymi normami.

(akta kontroli str. 57-73)

Wykonawca usług doradczych dotyczących promu, na podstawie umowy z 26 października 2020 r. realizował zadania m.in. w zakresie weryfikacji poprawności wykonania poszczególnych układów, zgodnie z umową, SIWZ, PFU, przepisami PRS, przepisami UŻŚ i dyrektywami UE w zakresie tego typu statków.

(akta kontroli str. 627-642, 1152-1430)

3.5. Zagadnienie dotyczące realizacji praw zabezpieczających interes ZDW określonych w umowach zawartych z wykonawcami zadań w ramach Projektu oraz w przepisach powszechnie obowiązujących przedstawiono w punkcie 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz w opisie stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze 3.

(akta kontroli str. 33-91, 573-626, 730-732, 750-759, 779-783, 788-971, 990-1430)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDW nabył za kwotę 434,3 tys. zł Projekt z 2017 r., mimo, że nie dokonał na podstawie tego projektu zamówienia na wykonanie robót budowlanych i nie zrealizował tych robót, a w 2018 r. udzielił w formule „zaprojektuj i wybuduj” zamówienia i 15 listopada 2019 r. zakupił Projekt z 2019 r., zawierający część dokumentacji objętej Projektem z 2017 r.

W wyniku powyższego, z nakładów poniesionych na zakup Projektu z 2017 r. nie uzyskano efektów i nie osiągnięto celów zakładanych w tym projekcie, a wydatek poniesiony na jego zakup został dokonany z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiącego, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 92-140, 146-147, 152-154)

Dyrektor ZDW wskazał w wyjaśnieniach, że powyższe wynikało z podjęcia przez Zarząd WKP w dniu 21 września 2016 r. decyzji o znacznym ograniczeniu i zmianie zakresu rzeczowego inwestycji, skutkujących koniecznością opracowania nowego projektu.

W ocenie NIK, powyższe nie zwalniało ZDW z odpowiedzialności za realizację zdania zgodnie z zasadą, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 29-32)

2. ZDW w 2020 r. nabył za kwotę 23,3 tys. zł aktualizację Projektu z 2017 r., mimo że od 15 listopada 2019 r. dysponował już Projektem z 2019 r., zawierającym m.in. dokumentację wykonaną przez spółkę, której zlecono aktualizację, a w aktualizacji Projektu z 2017 r. spółka ta potwierdziła, że aktualizacja dokumentacji technicznej z 2017 r. w zakresie zmiany przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych nie jest potrzebna.

W wyniku powyższego, z nakładów poniesionych na zakup aktualizacji Projektu z 2017 r. nie uzyskano żadnych efektów, a wydatek poniesiony na nabycie tej aktualizacji został dokonany z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 109-110, 121-140, 146-147, 152-154, 198-202, 237-255)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „W związku z zarzutami Konsorcjum Firm (...) w stosunku do projektu przyczółków, z powodu których odstąpił od realizacji ww. zadania ZDW

zlecił weryfikację oraz aktualizację dokumentacji, w celu zapewnienia, że dokumentacja, która miała być podstawą udzielenia kolejnego zamówienia publicznego, jest aktualna, a przyjęte rozwiązania i warunki wodne nie uległy zmianie. Taka weryfikacja była również konieczna z uwagi na spór stron odnośnie podstaw do odstąpienia oraz rzeczywistych jego przyczyn.”

NIK zauważa, że w przywołanym sporze ciężar dowodu spoczywa na stronie zarzucającej nieaktualność dokumentacji projektowej, a w przypadku skierowania sprawy na drogę sądową, ocena dowodów w tym sporze należy do Sądu. W związku z tym, wydatku na aktualizację Projektu z 2017 r. nie sposób uznać za uzasadniony i stanowiący optymalny środek do osiągnięcia założonego celu, jakim była realizacja zdania na podstawie Projektu z 2019 r.

(akta kontroli str. 29-32)

3. ZDW 10 maja 2023 r. zlecił wykonanie „Usługi doradczej w zakresie dostosowania przyczółków promowych i układu drogowego w Solcu Kujawskim i Czarnowie do warunków żeglugowych, umożliwiających wydłużenie okresu funkcjonowania przeprawy w szerokim zakresie stanów wody na rzece Wiśle”⁸¹, mimo że:

- układ drogowy oraz przyczółki i stanowiska promowe zostały oddane do użytkowania niespełna dziesięć miesięcy wcześniej;
- oddane do użytkowania (przed 10 maja 2023 r.) obiekty spełniały przyjęte przez ZDW parametry i założenia dotyczące długości okresów funkcjonowania przeprawy w ciągu roku;
- zleczone przez ZDW i wykonane w czerwcu 2020 r. pomiary wysokościowe, obejmujące swoim zakresem zarówno sytuację batymetryczną na akwenu przed projektowanymi przyczółkami jak i sytuację geodezyjną nad lustrem wody w zakresie istniejących przyczółków przeprawy, potwierdziły poprawność przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych i brak potrzeby ich aktualizacji⁸²;
- wykonane na zlecenie ZDW pogłębienie (bagrowanie) toru wodnego promu zakończono w styczniu 2023 r., tj. zaledwie trzy miesiące przed zleceniem usług doradczych w celu dostosowania przyczółków.

W związku z powyższym, nabycie ww. usługi doradczej nie znajdowało uzasadnienia, w szczególności, jako niezgodne z przyjętymi i zaakceptowanymi przez ZDW założeniami Projektu⁸³, że funkcjonowanie przeprawy promowej w tym miejscu odbywać się miało w sezonie żeglugowym⁸⁴ przeciętnie przez 187 dni w roku.

(akta kontroli str. 250-255, 546-548, 559-572, 699-710, 1433-1444)

Dyrektor ZDW wskazał w wyjaśnieniach, że „Potrzebę dostosowania przyczółków do zmieniających się warunków wodnych zaobserwowano na podstawie stanów wody od momentu dostawy promu do momentu rozpoczęcia rozruchu eksploatacyjnego. Ze względu na powyższe powstał problem dopasowania klapy promu i przyczółków przy stanach wody powyżej 370 cm i poniżej 200 cm. (...) Analiza stanów wód na Wiśle wskazała, że w czasie przygotowania analiz przed przyjęciem założeń do budowy przeprawy występowały lata mokre, w których stan wody oscylował na

⁸¹ Za kwotę 73,8 tys. zł brutto

⁸² W opracowaniu wyników ww. badań stwierdzono m.in., że „(...) przyjęte w projekcie pierwotnym długości ścianek szczelnych są poprawne i nie wymagają korekty. We wszystkich przypadkach (zarówno dla przyczółków od strony Solca Kujawskiego jak i od strony Czarnowa) zagłębienie ścianki jest wystarczające i zapewnia właściwą pracę zaprojektowanych konstrukcji. Stwierdzamy, że aktualizacja dokumentacji technicznej w zakresie zmiany przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych nie jest potrzebna.”. Powyższe badania ZDW zlecił w związku z pojawiającymi się wówczas wątpliwościami dotyczącymi głębokości występujących na akwenu, gdzie miałyby zostać posadowione konstrukcje przyczółków fundowane na ściankach szczelnych.

⁸³ W tym, wynikającymi z ekspertyzy hydrologicznej z czerwca 2016 r., wykonanej na zlecenie wykonawcy Projektu z 2017 r. (do umowy ZDW.N4.361.13.1.2015 z 6 maja 2015 r.) i odebranej przez ZDW 18 września 2016 r.

⁸⁴ Trwającym od 1 marca do 30 listopada każdego roku.

poziomie 220 cm. Zmiany powoli zaczęły występować od roku 2015 r. - a w roku 2023 występowały stany ok 110 cm - i do takich stanów należy przystosować przyczółki poprzez ich modyfikację.” Dyrektor podał ponadto w wyjaśnieniach, że zlecenie usług doradczych w zakresie dostosowania przyczółków nastąpiło po omówieniu tej sytuacji z nadzorującym ZDW Departamentem Infrastruktury Drogowej Urzędu Marszałkowskiego WKP oraz po otrzymaniu pisma dyrektora tego departamentu z prośbą o pilną analizę możliwości rozbudowy istniejących przyczółków celem zwiększenia efektywności przeprawy promowej⁸⁵. Dyrektor ZDW dodał, że „Nabyte (...) analizy i rekomendacje zostały wykorzystane do zaplanowania dalszych działań w celu dostosowania przeprawy do zmiennych warunków wodnych, uelastycznienia rozwiązań technicznych oraz zwiększenia efektywności przeprawy promowej.(...)”.

(akta kontroli str. 699-710)

4. ZDW nie wyegzekwował od wykonawcy promu realizacji przedmiotu umowy z 10 maja 2018 r. w terminach przewidzianych w § 2 ust. 1 i ust. 2 tej umowy, w wyniku czego odbioru końcowego promu dokonano 14 grudnia 2023 r., tj. ponad cztery lata po terminie określonym zgodnie z § 2 ust. 1 i ust. 2 ww. umowy.

ZDW nie odstąpił od powyższej umowy, mimo wystąpienia przesłanki określonej w § 14 ust. 1 pkt 3 tej umowy, że zamówienie nie będzie zrealizowane w terminie i odpowiedniej jakości. Odbioru końcowego zadania zleconego wykonawcy promu dokonano, mimo znacznego przekroczenia przez wykonawcę umownych terminów realizacji tego zadania oraz występujących w trakcie jego realizacji problemów z zapewnieniem odpowiedniej jakości wykonywanych robót i ich zgodności z PFU oraz postanowieniami umowy, dotyczących m.in.:

- konieczności dokonania na wniosek PRS zmian konstrukcyjnych w zakresie wzmocnienia kadłuba, ze względu na obciążenie silników - demontażu układu napędowego, hydraulicznego i elektrycznego dla umożliwienia spawania wzmocnienia (raport inżyniera kontraktu za czerwiec 2019 r.);
- wnioskowanych przez PRS zmian w układzie odprowadzania spalin i wytłumienia silników (raport za wrzesień 2019 r.);
- braku realizacji zaleceń i poprawek wnoszonych przez inspektorów PRS, braku wymaganych certyfikatów na wszystkie materiały i podzespoły oraz braku akceptacji PRS na wbudowanie tych materiałów i podzespołów (raport za październik 2019 r.);
- samowolnego zamontowania przez wykonawcę silników innych, niż określone w PFU i wytycznych zamawiającego oraz niepoinformowania o tym fakcie PRS i ZDW; nieprawidłowego wykonania styków-spawów nadbudówki (notatka służbowa kierownika Projektu z rozmowy z inspektorem PRS z 2 stycznia 2020 r.);
- ugięcia konstrukcji pokładu, nieszczelności układu paliwowego, zastosowania rodzaju stali w konstrukcji kół łopatowych, innych niż w projekcie, braku potwierdzenia odbiorów przez PRS kadłuba i układu napędowego (pismo ZDW do wykonawcy z 8 stycznia 2020 r., protokoły z rad technicznych z czerwca i lipca 2020 r.);
- nieosiągnięcia podczas prób w ruchu minimalnej prędkości postępowej 13 km/h względem wody, wymaganej w załączniku nr 10a do SIWZ – braku możliwości przekazania pełnej mocy silników na koła łopatowe; konieczności modyfikacji układu hydraulicznego (pismo ZDW do wykonawcy z 23 listopada 2020 r., notatka kierownika Projektu ze spotkania z 24 marca 2021 r., notatki z prób w ruchu z 2021 r., ekspertyza z grudnia 2021 r.);

⁸⁵ Nr IB-I-T.433.1.10.2017 z 11 kwietnia 2023 r.

- niedopasowania kluz lin cumowniczych do lokalizacji polerów na nabrzeżach, braku odbijaczy oraz ochrony (okładziny) rampy promowej, niewystarczającej pojemności UPS, braku łodzi towarzyszącej (pismo ZDW do wykonawcy z 20 czerwca 2023 r.).

(akta kontroli str. 33-91, 730-732, 788-799, 750-759, 779-783, 800-911, 990-1430, 2712-2715)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „(...) w trakcie realizacji zamówienia doszło do wielu sytuacji niezawinionych przez Wykonawcę, które miały wpływ na termin realizacji zamówienia. Wykonawca podnosił te okoliczności w swojej korespondencji (np. pismo z dnia 29 czerwca 2020 r.) - co również zostało uwzględnione podczas ustalenia wysokości kary umownej. Z uwagi na to, że jednostka była prototypowa o napędzie bocznołowym, zaprojektowana specjalnie pod wymagania zamawiającego, a jej konstrukcja była gotowa w roku 2019 - z uwagi na liczne błędy w dokumentach zamawiającego - umowa na budowę promu, PFU - niespójne z nimi dokumenty dla inżyniera kontraktu - istniał spór z wykonawcą odnośnie możliwości odbioru etapu budowy promu w okresie od 2019 do kwietnia 2020 r. Nie były to okoliczności zawinione przez wykonawcę, Zamawiający starał się zabezpieczyć swój interes wymagając dokumentów, które nie były przewidziane wprost w umowie. Należy podkreślić, że doszło do odstąpienia od umowy na wykonanie przyczółków - zatem nawet gdyby jednostka była gotowa, nie byłoby możliwe korzystanie z niej zgodnie z jej celem przeznaczenia. Trzeba również przypomnieć, że od dnia 14 marca 2020 r. obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii. Weszły w życie również przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Odstąpienie od umowy spowodowałoby również utratę dofinansowania unijnego dla projektu. Mając na uwadze powyższe okoliczności odstąpienie do umowy byłoby niekorzystne dla WKP, dlatego uznano podjęcie decyzji o odstąpieniu za niezasadną.” Dyrektor wskazał w wyjaśnieniach, że „ZDW monitował pisemnie, były przeprowadzana rady techniczne, spotkania itd. Z uwagi na brak wykonywania przez wykonawcę zobowiązań do udziału w nadzorze i wsparcia ZDW, zostały zaangażowane władze WKP - i przeprowadzane były spotkania z wykonawcą w Urzędzie Marszałkowskim w celu ustalenia planu i terminów działania, przy udziale Marszałka WKP. ZDW podkreśla, że z uwagi na szereg okoliczności niezawinionych przez wykonawcę nie można mówić o okresie „czterech lat zwłoki”.”.

NIK wskazuje, że czas pomiędzy terminem wykonania przedmiotu zamówienia określonym zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 umowy z wykonawcą promu (tj. 11 września 2019 r.), a datą odbioru końcowego tego zadania (tj. zatwierdzenia protokołu przejęcia promu 14 grudnia 2023 r.) wyniósł 1 555 dni, tj. ponad cztery lata. Błędy, na które wskazał Dyrektor w powyższych wyjaśnieniach wskazują na niezapewnienie przez ówczesnego Dyrektora ZDW prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej. Zaniedbania w tym zakresie wpłynęły negatywnie na przygotowanie i realizację całego Projektu.

(akta kontroli str. 699-710)

5. ZDW dokonał odbioru końcowego promu 14 grudnia 2023 r., pomimo, że do tego dnia nie przeprowadzono rozruchu eksploatacyjnego w wymaganym w umowie z wykonawcą wymiarze 120 dni.

W dokumentacji dotyczącej nadzoru nad rozruchem eksploatacyjnym podawano dni z podziałem na te, w których prom pływał w znaczeniu obsługi przeprawy, tj. przewożenia pasażerów i pojazdów mechanicznych (50 dni), jak również ograniczone wyłącznie do obsługi pieszych (33 dni), ale też bez możliwości pływania

ze względu na stan wody (40 dni). Powyższe nie spełniało wymogu określonego w § 2 pkt 1.3. umowy zawartej 10 maja 2018 r., zgodnie z którym wykonawca zobowiązał się do realizacji rozruchu eksploatacyjnego przez okres 4 miesięcy rozumianego jako 120 dni efektywnego funkcjonowania promu.

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że ze względu na rozbieżności w znaczeniu rozruchu eksploatacyjnego i efektywnego funkcjonowania promu pomiędzy PFU i OPZ, a umową z wykonawcą, przyjęto liczbę dni rozruchu eksploatacyjnego, składającą się z dni: 1) przewożenia pasażerów i pojazdów mechanicznych, 2) obsługi przeprawy ograniczonej tylko do przewozu pasażerów oraz 3) bez możliwości pływania ze względu na stan wody.

NIK zauważa, że pojęcie efektywnego funkcjonowania nie powinno być utożsamiane z sytuacją, w której prom nie pływał przez 40 dni z uwagi na stan wody.

(akta kontroli str. 3641, 5121-5171)

6. ZDW 26 października 2020 r. zlecił świadczenie „Usług doradczych w zakresie: wsparcia i doradztwa w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów jednostki pływającej wynikających z udzielonego zamówienia publicznego pn. „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznookołowego”⁸⁶, mimo że świadczenie usług w tym zakresie należało do obowiązków innego wykonawcy, w ramach pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją ww. zadania. Wynikało to z § 3 umowy zawartej 7 sierpnia 2018 r. pomiędzy tym wykonawcą a ZDW, istotnych postanowień warunków umowy, stanowiących załącznik nr 3 do SIWZ oraz pkt 5 ppkt 1 OPZ.

Zakres obowiązków inspektora nadzoru (inżyniera kontraktu) nad realizacją ww. zadania został określony w § 3 umowy dotyczącej tego nadzoru oraz w pkt 3 ppkt 3.2. OPZ, zgodnie z którym „Usługi, jakie mają być świadczone w ramach umowy na świadczenie usługi inżyniera kontraktu, to prowadzenie zarządzania, rozliczania, obsługę prawną oraz nadzoru i kontroli prac projektowych, robót budowlanych oraz budowy, dostawy i rozruchu eksploatacyjnego promu pasażersko-samochodowego, zleconych przez zamawiającego. Usługi obejmują także administrowanie i koordynację wszystkich czynności związanych z realizacją zadania po jego zakończeniu i w okresie gwarancji i rękojmi w przedziale czasowym określonym w postępowaniach przetargowych na w/w zadanie, oraz prowadzenie działań wyjaśniających i informacyjnych związanych z realizacją projektu. Ostateczny czas świadczenia usługi, w zakresie czynności wykonawcy w okresie gwarancji i rękojmi na roboty budowlane oraz budowę, dostawę i rozruch eksploatacyjny promu pasażersko-samochodowego, jest zależny od umowy z wykonawcą w/w robót, a w konsekwencji, również rękojmi w najkorzystniejszej ofercie na te roboty.”

Zgodnie z istotnymi postanowieniami warunków umowy, stanowiącymi załącznik nr 3 do SIWZ oraz pkt 5 ppkt 1 OPZ, realizacja przedmiotu zamówienia miała się odbywać w terminie wykonywania robót związanych z budową, dostarczeniem i uruchomieniem jednostki pływającej oraz w okresie gwarancji udzielonej przez jej wykonawcę.

W związku z powyższym, dokonanie wydatku w wysokości 106,3 tys. zł na zakup usług doradczych w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów promu było nieuzasadnione i dokonane z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 573-676, 912-971)

⁸⁶ Za kwotę 27,6 tys. zł brutto. Aneksami nr 1 z 14 grudnia 2021 r. i nr 2 z 24 czerwca 2022 r. do ww. umowy, zmieniono kwotę wynagrodzenia odpowiednio, na 57,1 tys. zł i 106,3 tys. zł brutto.

Dyrektor ZDW wskazał w wyjaśnieniach, że „(...) postępowanie na udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem było świadczenie usługi inżyniera kontraktu (...) zostało przygotowane w sposób nieprawidłowy, ponieważ wymogi szczegółowe w stosunku do wykonawcy dotyczyły wyłącznie nadzoru części dotyczącej robót budowlanych. (...) W SIWZ nie postawiono żadnego warunku posiadania lub korzystania z usług osoby mającej doświadczenie w nadzorze nad budową statków/promów. Zakres wymogów dla nadzoru nad budową promu nie został precyzyjnie określony. Dodatkowo umowa zawarta z inżynierem kontraktu nie była w żaden sposób spójna z umową na wykonanie robót budowlanych oraz z umową na budowę promu - na tle czego dochodziło do sporów pomiędzy zamawiającym a wykonawcami. Z uwagi na to, że inżynier kontraktu nie dysponował osobą z doświadczeniem wymaganym dla nadzoru nad budową statków, nie był on w stanie wesprzeć zamawiającego merytorycznie przy realizacji zadania związanego z zaprojektowaniem, wybudowaniem, dostawą i rozruchem promu. W związku z powyższym, ZDW zlecił (...) świadczenie „Usług doradczych w zakresie: wsparcia i doradztwa w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów jednostki pływającej wynikających z udzielonego zamówienia publicznego pn. „Zaprojektowanie, wybudowanie, dostawa i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego bocznokołowego”. Zlecenie podyktowane było zabezpieczeniem interesu zamawiającego i umożliwieniem należytej merytorycznej weryfikacji prawidłowości wykonania przedmiotu zamówienia.”.

NIK wskazuje, że w § 3 ust. 1 lit. a umowy z inżynierem kontraktu określono, że przedmiot umowy obejmuje świadczenie usługi z zakresu pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz warunkami umowy, w tym zapisami OPZ. Z kolei w § 3 ust. 3 i 4 tej umowy jednoznacznie wskazano, że wykonawca zobowiązany jest do zapewnienia obsługi zadania przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, a personel wykonawcy będą stanowić posiadający uprawnienia do wykonywania swych obowiązków inżynier kontraktu, inspektorzy nadzoru, specjaliści i personel pomocniczy.

(akta kontroli str. 699-710)

7. ZDW w umowie z 7 sierpnia 2018 r. ograniczył sobie możliwości skutecznego egzekwowania od inżyniera kontraktu realizacji przedmiotu zamówienia w terminach określonych w SIWZ i OPZ. W związku z tym, nadzór nad wykonaniem w tych terminach robót budowlanych i prac związanych z budową, dostarczeniem i uruchomieniem promu musiał być pełniony przez pracowników ZDW oraz przez osoby trzecie w ramach nabywanych przez ZDW usług obcych.

Przyczyną powyższego było zawarcie w § 4 ust. 2 umowy z inżynierem kontraktu, zmienionym aneksem nr 2 do tej umowy, zapisu niezgodnego z § 4 ust. 2 załącznika nr 3 do SIWZ oraz z pkt 5 ppkt 1 OPZ. W § 4 ust. 2 istotnych postanowień warunków umowy (stanowiących załącznik nr 3 do SIWZ) określono, że „Realizacja przedmiotu zamówienia odbywać się będzie w terminie wykonywania robót budowlanych i prac związanych z budową, dostarczeniem i uruchomieniem jednostki pływającej oraz w okresie gwarancji udzielonej przez wykonawcę robót budowlanych oraz wykonawcę jednostki pływającej.”. Natomiast, w § 4 ust. 2 umowy z inżynierem kontraktu, zmienionym aneksem nr 2 do tej umowy określono, że „Realizacja przedmiotu zamówienia odbywać się będzie w terminie wykonywania robót budowlanych i prac związanych z budową, dostarczeniem i uruchomieniem jednostki pływającej (tj. do 31.12.2019 r. – termin zakończenia realizacji zamówienia nad którym pełniony jest nadzór oraz w okresie gwarancji udzielonej przez wykonawcę robót budowlanych oraz wykonawcę jednostki pływającej (tj. do dnia 10.06.2025 r.).”.

(akta kontroli str. 573-626, 912-971)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że „(...) wprowadzenie szacunkowych dat do treści zapisu miało charakter wyłącznie porządkowy i nie pozbawiało zamawiającego możliwości egzekwowania od spółki realizacji przedmiotu zamówienia w terminach określonych w dokumentacji przetargowej - ponieważ przedmiotem umowy było świadczenie usług w terminie wykonywania robót i prac związanych z budową, dostarczeniem i uruchomieniem jednostki pływającej oraz w okresie gwarancji.”

NIK wskazuje, że ZDW zaciągnął zobowiązanie z chwilą zawarcia umowy i na warunkach w niej określonych. W odróżnieniu od dokumentacji przetargowej, w umowie z inżynierem kontraktu jednoznacznie określono termin realizacji przedmiotu zamówienia - do 31 grudnia 2019 r., w wyniku czego inżynier kontraktu realizował przedmiot zamówienia w terminie określonym w tej umowie, a nie w dokumentacji przetargowej. Skutkiem powyższego było także zawarcie przez ZDW z inżynierem kontraktu porozumienia, na mocy którego strony zrzekały się z dniem 1 września 2020 r. wszelkich roszczeń związanych z realizacją ww. umowy.

(akta kontroli str. 699-710)

8. ZDW nie dochodził od wykonawcy promu kar za zwłokę w wysokości i na zasadach określonych w § 12 umowy zawartej z tym wykonawcą. W tym, z dokonanej w 2020 r. płatności częściowej nie potrącił kar należnych ZDW na podstawie § 12 ust. 1 i 5 ww. umowy, mimo, że termin odbioru promu określony w § 2 ust. 1 pkt 1.1. tej umowy był w dniu dokonania odbioru częściowego 3 kwietnia 2020 r. przekroczony o 359 dni, a wysokość kary, zgodnie z § 12 ust. 1 umowy, według stanu na dzień ww. odbioru wynosiła 2 119,5 tys. zł.

Nie dochodzono także kary wyliczonej przez ZDW⁸⁷ według stanu na 26 lipca 2023 r. w kwocie 6 216,9 tys. zł za 1053 dni zwłoki w realizacji etapu określonego w § 2 ust. 1 pkt 1.2. umowy z 10 maja 2018 r.

Karę naliczoną przez ZDW 16 października 2023 r. w wysokości 643,5 tys. zł za 109 dni zwłoki w realizacji etapów określonych w § 2 ust. 1 pkt 1.1. i 1.2. ww. umowy potrącono wraz z odsetkami 29 grudnia 2023 r. z płatności końcowej.

(akta kontroli str. 33-44, 80-82, 788-799)

Dyrektor ZDW wskazał w wyjaśnieniach, że „Kary nie zostały naliczone z uwagi na konieczność starannego wyjaśnienia wszystkich przyczyn i ustalenia czy występowała zwłoka wykonawcy. W trakcie I etapu wystąpiły okoliczności, które wpłynęły na termin realizacji a były niezależne od wykonawcy, które nie były na tym etapie bezspornie ustalone. Przedwczesne naliczenie kary i dokonanie potrącenia mogłoby doprowadzić do odstąpienia od umowy, sporu sądowego i uniemożliwiłoby dokończenie budowy, natomiast w tamtym czasie jednostka była wybudowana i dokonywano jej wyposażania. Należy również pamiętać, że w tamtym okresie wprowadzone były obostrzenia covidowe w związku z ogłoszoną epidemią, występowały liczne zachorowania pracowników, praca zdalna i inne utrudnienia z tym związane, które dotyczyły nie tylko wykonawców, ale i zamawiającego, co wpływało na pracę bieżącą.”

NIK wskazuje, że w § 12 ust. 1 umowy z wykonawcą promu jednoznacznie określono, że „Za każdy, przypadający po przekroczeniu terminu określonego w § 2 ust. 1, pkt. 1.1, dzień zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy lub zaoferowaniu zamawiającemu do odbioru końcowego promu, wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,1 % wynagrodzenia, o którym mowa w § 10 ust. 1.”. Jednocześnie, powyższa umowa nie przewidywała możliwości innego sposobu naliczania ww. kary, ani nie zezwalała na dowolność w jej naliczaniu. Ponadto powoływanie się na stan zagrożenia epidemią SARS-CoV-2 powinien odpowiadać

⁸⁷ W piśmie z 26 lipca 2023 r. (Nr ZDW.P1.392.249.898.18) do wykonawcy promu.

zasadom uregulowanym w art. 15r ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸⁸. Zamawiający winni zatem wraz z wykonawcą niezwłocznie, wzajemnie informować się o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umowy, o ile taki wpływ wystąpił lub mógł wystąpić. Nie stwierdzono jednak, by pomiędzy stronami dochodziło do wzajemnego informowania się w tym przedmiocie.

(akta kontroli str. 699-710)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność ZDW w objętym kontrolą obszarze. Ocenę powyższą uzasadniają stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości, dotyczące:

- niewyegzekwowania od wykonawcy promu terminowej realizacji przedmiotu umowy zawartej z tym wykonawcą oraz nieodstąpienia od tej umowy, mimo wystąpienia uzasadnionej przesłanki, że zamówienie nie będzie zrealizowane w terminie i odpowiedniej jakości;
- dokonania odbioru końcowego promu, pomimo że do tego dnia nie przeprowadzono rozruchu eksploatacyjnego w wymaganym w umowie z wykonawcą wymiarze 120 dni;
- wydatkowania kwoty 434,3 tys. zł na zakup Projekt z 2017 r. oraz 23,3 tys. zł na aktualizację tego projektu z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;
- nieuzasadnionego zlecenia i zakupu za kwotę 73,8 tys. zł usługi doradczej w zakresie dostosowania przyczółków promowych i układu drogowego, mimo spełniania przez te obiekty przyjętych przez ZDW parametrów i założeń dotyczących długości okresów funkcjonowania przeprawy w ciągu roku;
- ograniczenia w umowie dotyczącej nadzoru inwestorskiego możliwości skutecznego egzekwowania od inżyniera kontraktu realizacji przedmiotu zamówienia w terminach określonych w SIWZ i OPZ, poprzez określenie w niej terminów pełnienia nadzoru niezgodnych z tymi dokumentami;
- zlecenia usług doradczych w zakresie wsparcia i doradztwa w trakcie prowadzenia prób odbiorowych oraz odbiorów promu, mimo że świadczenie usług w tym zakresie należało do obowiązków innego wykonawcy, w ramach pełnienia kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad realizacją ww. zadania;
- nienaliczania i niedochodzenia od wykonawcy promu kar za zwłokę w wysokości i na zasadach określonych w § 12 umowy zawartej z tym wykonawcą.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Utrzymanie przeprawy promowej

4.1. W ZDW obowiązywały wewnętrzne procedury prowadzenia kontroli stanu technicznego dróg określone zarządzeniem Dyrektora z 23 marca 2021 r.⁸⁹. Dokument wprowadzał instrukcje wykonania przeglądów bieżących, a także okresowych kontroli rocznych oraz pięcioletnich dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Badanie prawidłowości prowadzenia dokumentacji⁹⁰ wykazało, że:

⁸⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.

⁸⁹ Nr 15/2021 w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących, okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz ustalenia wzorów protokołów kontroli okresowej, dalej „zarządzenie z 23 marca 2021 r.”.

⁹⁰ Książek obiektów budowlanych, protokołu okresowego kontroli pięcioletniej, książek dróg, projektu stałej organizacji ruchu.

- książki obiektów budowlanych⁹¹ prowadzone były zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁹² oraz spełniały wymogi określone w § 2-6 tego rozporządzenia⁹³;
- książki drogi wojewódzkiej nr 249⁹⁴ prowadzone były prawidłowo i zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁹⁵;
- protokół okresowej pięcioletniej kontroli drogi⁹⁶ sporządzono zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do zarządzenia z 23 marca 2021 r. Zawierał m.in.: podstawowe dane ewidencyjne drogi, opis stanu faktycznego w zakresie istniejącej nawierzchni, poboczy, odwodnienia, wyposażenia technicznego i urządzeń BRD (chodników, barier stałych energochłonnych, oznakowania poziomego i pionowego, urządzeń sterowania ruchem), opis obiektów mostowych a także innych elementów drogi i jej otoczenia (przystanki, zatoki, miejsca postojowe, zieleń, skrzyżowania z innymi drogami). Do protokołu wpisano wnioski i zalecenia oraz ocenę przydatności drogi do użytkowania;
- dzienniki objazdów drogi⁹⁷ prowadzone były w formie elektronicznej w systemie ERGO w module dziennik objazdów. Wypełniane były zgodnie z instrukcją dziennika objazdu wskazaną w zarządzeniu z dnia 23 marca 2021 r.;
- projekt stałej organizacji ruchu⁹⁸ zawierał niezbędne elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹⁹, w tym m.in.: plan orientacyjny i sytuacyjny w wymaganej skali, część programową projektu sygnalizacji świetlnej, imię i nazwisko projektanta, pozytywną opinię Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy oraz pozytywną opinię ZDW w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 3104-3106, 3204-3233, 3480-3497, 3572-3583, 4467- 4470)

Przeprowadzone oględziny drogi wojewódzkiej nr 249¹⁰⁰, przyczółków promowych oraz promu¹⁰¹ wykazały, że:

- stan techniczny drogi nie budził zastrzeżeń, nie stwierdzono nierówności nawierzchni, w tym kolein, nierówności osadzenia studni technicznych, jak również nie stwierdzono zanieczyszczenia nawierzchni, w tym piaskiem, błotem itp.;
- w pasie drogowym nie stwierdzono znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu nie ujętych w zatwierdzonej organizacji ruchu. Znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu były zgodne z ustalonymi przepisami

⁹¹ Dotyczące przyczółków promowych w miejscowościach Solec Kujawski i Czarnowo.

⁹² Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1134.

⁹³ Zawierały wpisy określające m.in. rodzaj obiektu i jego adres, właściciela, protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane.

⁹⁴ Na odcinku od km 1+983 do km 2+252 w Solcu Kujawskim oraz na odcinku od km 0+000 do km 1+983 w Czarnowie.

⁹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 582.

⁹⁶ Z 5 maja 2023 r.

⁹⁷ Na odcinku od km 1+983 do km 2+252 w Solcu Kujawskim oraz na odcinku od km 0+000 do km 1+983 w Czarnowie.

⁹⁸ Zatwierdzony w dniu 17 października 2019 r. z up. Marszałka Województwa przez Naczelnika Wydziału Infrastruktury Drogowej Departamentu Infrastruktury i Transportu

⁹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 784.

¹⁰⁰ Na odcinku od km 1+983 do km 2+252 w Solcu Kujawskim oraz na odcinku od km 0+000 do km 1+983 w Czarnowie.

¹⁰¹ W dniu 27 listopada 2023 r.

rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych¹⁰²;

- odwodnienie zlokalizowane w pobliżu miejsc parkingowych wybudowanych przy przyczółku od strony Czarnowa było niedrożne, tj. kratki odprowadzające wodę były zarośnięte chwastami na całej jego długości;
- prom zacumowany był przy nabrzeżu rzeki Wisły w Solcu Kujawskim. Ostatni rejs jednostki odbył się w dniu 21 sierpnia 2023 r. Z uwagi na nieobecność pracowników obsługi promu nie było możliwe wejście na jego pokład.
- jednostka posiadała widoczne uszkodzenia w postaci wgnieceń w okolicach kluz na obu burtach oraz rozdarcia poszycia na łączeniu z kluzą w prawej burcie.

(akta kontroli str. 3506-3571)

Dyrektor wyjaśnił, że uszkodzenia promu powstały w trakcie okresu eksploatacyjnego, za który odpowiadał wykonawca oraz, że zostały one wpisane do protokołu odbioru końcowego¹⁰³ jako wady nieistotne i nadające się do usunięcia w terminie do 29 marca 2024 r.

Ustalono, że na dzień 27.03.2024 r. wskazane wady promu nie zostały usunięte.

(akta kontroli str. 3470-3474, 3476-3478, 5115)

4.2. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁴, w dniu 5 maja 2023 r. ZDW przeprowadził pięcioletnią kontrolę okresową polegającą na ocenie aktualnego stanu technicznego drogi wojewódzkiej nr 249.

Przeglądu dokonała osoba, która posiadała odpowiednie przygotowanie zawodowe i uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej. Protokół kontroli, sporządzony na podstawie oględzin dokonanych z poziomu jezdni, zawierał wszystkie elementy określone w art. 62a ust. 2 Prawa budowlanego, tj. m.in. datę przeprowadzenia kontroli, jej zakres, ustalenia i zalecenia do realizacji.

Dodatkowo protokół zawierał dokumentację fotograficzną sporządzoną na okoliczność przeprowadzonego przeglądu drogi.

(akta kontroli str. 3480-3497, 3498-3501, 4467-4468)

W dziennikach objazdu dróg nie stwierdzono w latach 2022 – 2023¹⁰⁵ wpisów dotyczących nieprawidłowości odnoszących się do przebudowanych odcinków drogi wojewódzkiej nr 249. Dokumentowanie odbywało się w komputerowym systemie ERGO, w module „dziennik objazdów”. Odnotowywano w nim: nazwę, numer i trasę objazdu, datę i godzinę jego rozpoczęcia i zakończenia, imię i nazwisko wykonującego objazd oraz liczbę stwierdzonych usterek.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora, w związku z odbiorem promu 14 grudnia 2023 r. ZDW nie opracował wewnętrznych procedur w zakresie przeglądów okresowych promu. Stosowne zarządzenie Dyrektora jest w trakcie przygotowywania. Zgodnie z § 9 ust. 1 i 10 umowy¹⁰⁶ wykonawca udzielił zamawiającemu 24 miesiące gwarancji na prom od daty odbioru końcowego, zobowiązując się do naprawienia i usunięcia na własny koszt wszelkich wad, w tym wad ukrytych, które spowodowane zostały przez użycie wadliwych materiałów lub przez niską jakość wykonawstwa.

¹⁰² Dz.U. z 2019 poz. 2372, ze zm.

¹⁰³ Z dnia 14 grudnia 2023 r.

¹⁰⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.; dalej: „Prawo budowlane”.

¹⁰⁵ Od 24 sierpnia 2022 r. do 30 listopada 2023 r.

¹⁰⁶ Nr ZDW N4.363.14.2017 z 10 maja 2018 r.

Odpowiedzialność gwarancyjna wykonawcy nie wyłącza jego odpowiedzialności za wady z tytułu rękojmi. Okres ten jest równy okresowi gwarancji.

(akta kontroli str. 3204-3233, 3505, 3572-3583, 3640-3656)

4.3. Badanie prowadzonej przez ZDW dokumentacji¹⁰⁷ wykazało, że pięcioletnia kontrola okresowa drogi wojewódzkiej nr 249 odbyła się w terminie określonym w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego oraz w zarządzeniu z dnia 23 marca 2021 r., tj. przed 30 listopada 2023 r.

Z treści protokołu z tej kontroli wynikało, że stan techniczny drogi nie zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego. Zalecono wykonanie przeglądu przeprawy promowej ze szczególnym uwzględnieniem przyczółków, bez sprecyzowania terminu tego przeglądu.

Bieżące przeglądy drogi w 2022 r. i 2023 r.¹⁰⁸ odbywały się z naruszeniem terminu określonego w zarządzeniu z dnia 23 marca 2021 r., tj. rzadziej niż co siedem dni¹⁰⁹. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 3480-3497, 3572-3583, 4480)

4.4. Zawarte umowy o zamówienie publiczne¹¹⁰ na realizację badanego zadania inwestycyjnego określały warunki gwarancji jakości na wykonane roboty i w sposób należyty zabezpieczały w tym zakresie interes zamawiającego¹¹¹. Szczegółowo precyzowały przedmiot umowy objęty gwarancją, okres jej trwania, a także kwestie dochodzenia roszczeń po upływie terminu gwarancji. Do czasu zakończenia kontroli ZDW nie zlecał wykonawcom dokonywania remontów lub napraw gwarancyjnych.

(akta kontroli str. 3505, 3627, 3646, 3672-3673)

Oddane do użytkowania przebudowane odcinki drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z przyczółkami promowymi zostały ubezpieczone. Polisę zawarto na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r., a następnie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. Prom został objęty umową ubezpieczenia na okres od 27 lutego 2024 r. do 26 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 3505, 3589-3611, 5008-5018)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDW przeprowadzał bieżące przeglądy drogi wojewódzkiej nr 249 z naruszeniem pkt 3 instrukcji ich dokonywania określonej w zarządzeniu z 23 marca 2021 r., który stanowi, że przeglądy te powinny odbywać się nie rzadziej niż co siedem dni.
W okresie od 24 sierpnia 2022 r. do 30 listopada 2023 r.:
 - dla odcinka drogi od km 1+983 do km 2+582 w miejscowości Solec Kujawski przeprowadzono 45 bieżących przeglądów drogi, zamiast wymaganych w tym okresie 66 przeglądów;

¹⁰⁷ Protokołu okresowej kontroli pięcioletniej drogi nr 249, książki drogi wojewódzkiej nr 249, dzienników objazdu drogi.

¹⁰⁸ Od 24 sierpnia 2022 r. do 30 listopada 2023 r.

¹⁰⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹¹⁰ Nr ZDW.N4.363.01.2018 z 10 maja 2018 r. dotycząca opracowania dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz budową przyczółków promowych, Nr ZDW.N4.363.14.2017 z 10 maja 2018 r. dotycząca zaprojektowania, wybudowania, dostawy i rozruchu eksploatacyjnego wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko samochodowego boczno kołowego, Nr ZDW.N4.363.05.2020 z 23 grudnia 2020 r. dotycząca robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z budową przyczółków drogowych.

¹¹¹ Tj. Województwo Kujawsko – Pomorskie reprezentowane przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy.

- dla odcinka drogi od km 0+000 do km 1+983 w obrębie ewidencyjnym Czarnowo, gmina Zławieś Wielka, przeprowadzono 44 zamiast wymaganych 67 przeglądów.

(akta kontroli str. 3572-3583, 4469, 4480)

Dyrektor ZDW wyjaśnił, że nieterminowe przeprowadzanie bieżących przeglądów okresowych drogi wojewódzkiej nr 249 wynikało z ograniczeń kadrowych spowodowanych m.in. chorobami pracowników, ich urlopami oraz pełnieniem innych czynności służbowych. Powyższa sytuacja wynikała również z problemów technicznych systemu zarządzania drogami ERGO, które uniemożliwiały wprowadzanie i zapisywanie wszystkich przeprowadzonych przeglądów.

(akta kontroli str. 3475, 3477-3478)

OCENA CZĄSTKOWA

Dokumentację drogi oraz przyczółków drogowych prowadzono w sposób prawidłowy oraz zgodnie z określonym przepisami wzorem. Od czasu rozpoczęcia eksploatacji przebudowanej drogi wojewódzkiej nr 249 przeprowadzono na niej przeglądy bieżące. Nie odbywały się one jednak z częstotliwością określoną w instrukcji ich dokonywania.

5. Rozliczanie inwestycji

Opis stanu faktycznego

5.1. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. na realizację zadania wydatkowano ogółem 23 038,5 tys. zł z tego: 50,0 tys. zł w 2015 r., 150,0 tys. zł w 2016 r., 234,3 tys. zł w 2017 r., 590,4 tys. zł w 2018 r., 862,1 tys. zł w 2019 r., 3 819,6 tys. zł w 2020 r., 11 953,7 tys. zł w 2021 r., 2 670,9 tys. zł w 2022 r., 2 707,5 tys. zł w 2023 r. Zrealizowane wydatki mieściły się w limitach ustalonych w planach finansowych ZDW na realizację i dokonane zostały w wynikających z nich terminach. Wydatków dokonywano zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie ewidencji finansowo-księgowej ustalono, że ZDW wydatkował na realizację inwestycji następujące kwoty:

- 434,4 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania „Przeprawa promowa w ciągu drogi wojewódzkiej nr 249 łączącej Solec Kujawski z Czarnowem oraz uzyskanie ostatecznej decyzji ZRID¹¹²;
- 14,3 tys. zł na roboty budowlane na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych¹¹³;
- 5,9 tys. zł na zaprojektowanie, wybudowanie, dostawę i rozruch eksploatacyjny wraz z wyposażeniem ruchomym promu pasażersko-samochodowego boczno-kołowego¹¹⁴;
- 630 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych¹¹⁵;
- 11,1 tys. zł na aktualizację podkładów mapowych dla dokumentacji przekazanej przez zamawiającego pt. „Przeprawa promowa Czarnowo - Solec Kujawski

¹¹² W ramach umowy nr ZDW N4.361.13.1.2015 z 6 maja 2015 r.

¹¹³ W ramach umowy nr ZDW N4.363.05.2020 z 23 grudnia 2020 r.

¹¹⁴ W ramach umowy nr ZDW N4.363.14.2017 z 10 maja 2018 r.

¹¹⁵ W ramach umowy nr ZDW N4.363.01.2018 z 10 maja 2018 r.

rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do ul. Bydgoskiej w Solcu Kujawskim¹¹⁶;

- 8,8 tys. zł wykonanie i montaż 4 tablic informacyjno - pamiątkowych dla zadań realizowanych w ramach RPO WKP na lata 2014 – 2020¹¹⁷;
- 100,8 tys. zł na usługi w zakresie wsparcia i doradztwa w trakcie przeprowadzania prób odbiorowych oraz odbioru jednostki pływającej¹¹⁸;
- 862,5 tys. zł na bagrowanie dna rzeki Wisły na wysokości przeprawy promowej pomiędzy Solcem Kujawskim a Czarnowem wraz z odłożeniem refulatu¹¹⁹;
- 73,8 tys. zł na dostosowanie przyczółków promowych i układu drogowego w Solcu Kujawskim i Czarnowie do warunków żeglugowych umożliwiających wydłużenie okresu funkcjonowania przeprawy w szerokim zakresie stanów wody na rzece Wiśle¹²⁰;
- 125 tys. zł na wykonywanie usługi Inżyniera Kontraktu przy realizacji zadań „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z wykonaniem robót budowlanych na przebudowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku o drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych”¹²¹;
- 112,5 tys. zł na wykonywanie nadzoru branżowego nad realizacją zadania „Wykonanie robót budowlanych na przebudowie/rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 249 na odcinku od drogi krajowej nr 80 do drogi wojewódzkiej nr 394 wraz z budową przyczółków promowych”¹²²;
- 23,4 tys. zł na wykonywanie nadzoru autorskiego nad zaktualizowaną dokumentacją projektową dotyczącą budowy przyczółków promowych w m. Solec Kujawski i Czarnowo w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 249¹²³;
- 27,5 tys. zł. na świadczenie usługi nadzoru autorskiego nad realizacją zadania „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 249 wraz z uruchomieniem przeprawy promowej przez Wisłę na wysokości Solca Kujawskiego i Czarnowa”¹²⁴;
- 212,2 tys. zł – za opracowanie dokumentacji planistycznej zleconej Miastu i Gminie Solec Kujawski.

(akta kontroli str. 2508-2845, 4756-4760, 4761-4778)

Wydatkowane środki nie przekroczyły kwot określonych w umowach.

Zbadane dokumenty księgowo¹²⁵ zostały sporządzone oraz opisane zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹²⁶. We wszystkich przypadkach były one kompletne oraz zostały sprawdzone przez upoważnione osoby pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. W prawidłowy sposób opisano na nich źródła sfinansowania poniesionych wydatków.

Kontrola nie wykazała okresowych przestoju robót spowodowanych brakiem środków na zapłatę dla wykonawców lub podwykonawców. W badanym okresie ZDW nie zaciągał kredytów i pożyczek na realizację projektu.

(akta kontroli str. 3061, 3077-3103, 3612-3792, 4462-4466, 4473-4474, 2041-2505)

¹¹⁶ W ramach umowy nr ZDW.363.N4.13.2019/WR z 30 maja 2019 r.

¹¹⁷ W ramach umowy nr ZDW.N4.363.08.2019 r. z 9 lipca 2019 r.

¹¹⁸ W ramach umowy nr ZDW.N4.363.18.2020 z 26 października 2020 r.

¹¹⁹ W ramach umowy nr ZDW.N4.361.59.2022 z 9 listopada 2022 r.

¹²⁰ W ramach umowy nr ZDW.N4.362.40.2023 z 10 maja 2023 r.

¹²¹ W ramach umowy nr ZDW.N4.363.06.2018 z siódmego sierpnia 2018 r.

¹²² W ramach umowy nr ZDW.N4.363.21.2020 z 24 lutego 2021 r.

¹²³ W ramach umowy nr ZDW.N4.362.28.2020 z 22 maja 2020 r.

¹²⁴ W ramach umowy nr ZDW.N4.362.64.2020 z 16 października 2020 r.

¹²⁵ Faktura VAT 2/10/2018, Faktura VAT 5/04/2020, Faktura VAT FVS 149/2019, Faktura VAT S01 007/06/21, Faktura VAT S01 006/08/21, Faktura VAT S01 004/11/21, Faktura VAT S01 013/12/21, Faktura VAT S01 002/04/22, Faktura VAT S01 013/08/22, Faktura VAT 1/12/2023.

¹²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

5.2. Weryfikacją prawidłowości rozliczenia inwestycji objęto próbę 10 faktur¹²⁷ na łączną kwotę 19 849,8 tys. zł wybranych do analizy z uwzględnieniem kryterium najwyższej kwoty wydatków potwierdzonych ww. fakturami. Ustalono, że:

- wszystkie objęte badaniem faktury i dokonane na ich podstawie płatności dotyczyły wykonawców zadania;
- we wszystkich przypadkach na fakturach dokonywano adnotacji potwierdzających m.in.: współfinansowanie wydatku ze środków EFRR w ramach RPO-WK-P na lata 2014 – 2020, zgodność wydatku z umową o dofinansowanie, zastosowanie przy wydatkowaniu środków przepisów pzp;
- w dwóch przypadkach wystąpiły opóźnienia w regulowaniu płatności przez ZDW, naruszające terminy określone w umowach wynoszące odpowiednio 11 i 7 dni.¹²⁸

(akta kontroli str. 2508-2716, 4475-4479)

Badanie 14 wniosków o płatność (100%) obejmujących okres rozliczeniowy od 2 lutego 2017 r. do 29 grudnia 2023 r. wykazało, że:

- wszystkie złożone przez ZDW wnioski spełniały wymogi wynikające z umowy o dofinansowanie i zostały przesłane Instytucji Zarządzającej RPO WK-P za pomocą aplikacji głównej centralnego systemu teleinformatycznego SL2014;
- 12 wniosków¹²⁹ (osiem o refundację i cztery o zaliczkę) zostało całkowicie rozliczonych, a pozostałe dwa wnioski o refundację były w trakcie weryfikacji przez Instytucję Zarządzającą RPO WK-P;
- ogólna kwota wydatków określona w złożonych wnioskach o płatność, tj. 21 772 506,76 zł, w tym kwota wydatków kwalifikowalnych 18 474 529,45 zł i kwota dofinansowania 15 703 348,88 zł. nie odpowiadały kwotom określonym w aneksie nr 6 umowy o dofinansowanie¹³⁰. Zgodnie z nim całkowita wartość projektu wynosiła nie więcej niż 21 721 081,00 zł, wydatki kwalifikowalne projektu wynosiły 18 960 289,45 zł, natomiast kwota dofinansowania wynosiła nie więcej niż 16 116 244,85 zł (74,2% maksymalnej wartości projektu).

Naczelnik Wydziału Budżetu i Rozliczeń wyjaśniła, że ogólna wartość wydatków, wyższa od prognozowanej o kwotę 57 185,76 zł wynikała z faktu rozliczenia faktury Nr S01 002/04/22 z dnia 21 kwietnia 2022 r. w ramach dwóch odrębnych wniosków o płatność, tj. WNP 013 i WNP 015 z uwagi na oczekiwanie na uchwałę zwiększającą dofinansowanie dla przedmiotowego projektu. Na etapie tworzenia wniosku o płatność nr 013 Postęp finansowy – zestawienie dokumentów, Lp.1 – kategorii kosztów – wydatki ogółem przyporządkowano wartość faktury brutto, tj. 1 549 704,35 zł. W trakcie tworzenia wniosku o płatność nr 015, Postęp finansowy – zestawienie dokumentów, Lp. 2, z uwagi na fakt uprzedniego zatwierdzenia WNP 013, a co za tym idzie brakiem możliwości wpisania w kategorii wydatków kwoty 0 zł przy wydatkach kwalifikowalnych wynoszących 57 185,76 zł wprowadzono wartość odpowiadającą wydatkom ujętym we wniosku, tj. 57 185,76 zł. Powyższa niespójność stanowi błąd techniczny, który ma zostać usunięty przez opiekuna projektu na poziomie Instytucji Zarządzającej w okresie poprzedzającym zatwierdzenie wniosku końcowego.

¹²⁷ Faktura VAT 2/10/2018, Faktura VAT 5/04/2020, Faktura VAT FVS 149/2019, Faktura VAT S01 007/06/21, Faktura VAT S01 006/08/21, Faktura VAT S01 004/11/21, Faktura VAT S01 013/12/21, Faktura VAT S01 002/04/22, Faktura VAT S01 013/08/22, Faktura VAT 1/12/2023.

¹²⁸ Dotyczyło faktur: nr 2/10/2018 wystawionej w dniu 03.10.2018 r., nr S01 013/12/21 wystawionej w dniu 28.12.2021 r.

¹²⁹ Wg stanu na dzień 15 lutego 2024 r.

¹³⁰ Uchwała nr 13/526/23 z dnia 29 marca 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyznania dofinansowania na realizację projektu własnego w ramach Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko – Pomorskiego na lata 2014-2020.

Po wprowadzeniu przedmiotowej aktualizacji ogólna wartość projektu, według złożonych wniosków wyniesie 21 715 321 zł, w tym wydatki kwalifikowalne: 18 474 529,45 zł oraz dofinansowanie: 15 703 348,88 zł (zgodnie z rzeczywistymi wydatkami w ramach projektu).

(akta kontroli str. 2899-2947, 2948-2985, 3014-3023, 4554-4557, 4558-4560, 4561-4755)

5.3. Kontrola wykazała dwa przypadki nieterminowej zapłaty wynagrodzenia wykonawcom inwestycji¹³¹. Z tytułu opóźnienia w regulowaniu ww. płatności ZDW nie wypłacał odsetek za zwłokę.

Ponadto ustalono dwa przypadki obciążenia wykonawców karami umownymi w wysokości odpowiednio:

- 2 560,0 tys. zł za odstąpienie od umowy¹³² z przyczyn leżących po stronie wykonawcy;

- 643,5 tys. zł za zwłokę w wykonaniu umowy¹³³.

W związku z powyższym ZDW wystawiał stosowne dokumenty finansowe w postaci not księgowych i noty odsetkowej.

Dyrektor ZDW podał, że w pierwszym przypadku wykonawca nie dokonał wpłaty należnej kwoty i wystąpił na drogę sądową, natomiast w drugim przypadku dokonano potrącenia należnej kwoty wraz z odsetkami za zwłokę z płatności za fakturę VAT¹³⁴.

(akta kontroli str. 2847-2853, 3061, 4475-4477)

5.4. Nadzór nad prawidłowym rozliczeniem finansowym inwestycji pełnił Wydział Budżetu i Rozliczeń¹³⁵, który realizował zadania określone w regulaminie organizacyjnym ZDW.

W okresie objętym kontrolą ww. zadania wykonywali: Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji, Główny Księgowy, Naczelnik Wydziału Finansowo – Ekonomicznego oraz starszy specjalista. Wszystkie osoby posiadały odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe.

(akta kontroli str. 3039-3059, 3060-3073, 4972-5007)

W ZDW obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie rozliczeń i dokonywania wydatków określone zarządzeniem Dyrektora nr 11/2022 z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości¹³⁶. Załącznik nr 8 do zarządzenia określał m.in. zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych.

Rozliczenia finansowe z wykonawcami odbywały się na podstawie wystawianych przez nich dokumentów, tj.: faktur, rachunków i not księgowych.

(akta kontroli str. 3060-3061, 3077-3103)

5.5. W latach 2020 – 2023 NIK przeprowadziła w ZDW trzy kontrole obejmujące swym zakresem prowadzenie inwestycji i udzielanie zamówień publicznych:

- I/20/005 Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim. Sformułowane wnioski dotyczyły m.in. rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowych w toku ich odbiorów oraz wdrożenia procedur

¹³¹ Faktura VAT nr 2/10/2018 wystawiona w dniu 03 października 2018 r., Faktura VAT S01 013/12/21 wystawiona w dniu 28 grudnia 2021 r.

¹³² Nr ZDW.N4.363.01.2018 z dnia 10 maja 2018 r.

¹³³ Nr ZDW.N4.363.14.2017 z dnia 10 maja 2018 r.

¹³⁴ Nr 1/12/2023 z dnia 14 grudnia 2023 r.

¹³⁵ Dalej: „WBIR”.

¹³⁶ Dalej: zarządzenie z dnia 31 marca 2022 r.

zapewniających, że roboty dodatkowe lub uzupełniające będą podejmowane dopiero po uzgodnieniu ich zasadności, cen i zakresu w protokołach konieczności;

- P/22/052 Realizacja wybranych inwestycji w województwach. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskowała m.in. o zapewnienie kompletnej dokumentacji projektowej na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych; egzekwowanie od wykonawców umów przestrzegania zasad dotyczących wykonania robót dodatkowych oraz przestrzeganie zasad rozliczeń określonych w umowach.
- P/22/024 Utrzymanie i ochrona obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych. Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in. sporządzenia mapy techniczno – eksploatacyjnej dróg, aktualizacji ewidencji obiektów inżynierskich, zapewnienia niezwłocznego przekazywania sporządzonych i zweryfikowanych planów rozwoju sieci drogowej właściwym organom oraz wykonywania wszystkich zaleceń wynikających z przeglądu okresowego danego drogowego obiektu inżynierskiego.

(akta kontroli str. 4481-4547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

VI. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zawieranych umów.
2. Podjęcie skutecznych działań zapewniających rzetelne dokumentowanie etapu przygotowania inwestycji.
3. Naliczenie i dochodzenie od wykonawców kar umownych.
4. Zapewnienie właściwego przeprowadzania objazdów dróg.
5. Podjęcie działań mających na celu odpowiednie funkcjonowanie przeprawy.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 29 marca 2024 r

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

(-) Łukasz Burczyk
główny specjalista kontroli
państwowej

(-) Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli
państwowej

(-) Hanna Loch – Klimek
specjalista kontroli państwowej

(-) Łukasz Lisiecki
inspektor kontroli państwowej