

Łódź, dnia 29 października 2018 roku

Pan
Bogdan Jarota
Przewodniczący Zarządu
Powiatu Zgierskiego

WK – 602/46/2018

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Powiecie Zgierskim w zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016-2018. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie

1. W dniu 27 lutego 2017 roku jednostka ogłosiła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wyłonienie wykonawcy zadania Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie, w formule zaprojektuj – wybuduj. W postępowaniu wpłynęło 5 ofert. Postępowanie prowadzone było z zastosowaniem zasad określonych w art. 24aa ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.). W wyniku oceny ofert zamawiający wezwał wykonawcę - w trybie art. 26 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych - do przedłożenia aktualnych na dzień złożenia oświadczeń potwierdzających spełnienie warunków udziału oraz brak podstaw wykluczenia z przedmiotowego postępowania. Oświadczenia i dokumenty wpłynęły w oryginale w terminie określonym przez zamawiającego. Złożone informacje z Krajowego Rejestru Karnego dotyczące podmiotu zbiorowego oraz każdego z dwóch członków zarządu spółki wystawione zostały ogólnie

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 9 kwietnia – 28 maja 2018 roku oraz 27 czerwca – 6 lipca 2018 roku. W dniu 6 września 2018 roku podpisano protokół kontroli.

w zakresie art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, bez sprecyzowania czy informacja dotyczy art. 24 ust. 1 pkt 14 czy też 21. Złożone informacje z Krajowego Rejestru Karnego dotyczące członków zarządu spółki nie zawierały informacji, co do art. 24 ust. 5 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zakres wskazanych informacji z KRK określony został w § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. z 2016 r., poz. 1126). W związku z faktem, że ofertę złożyła spółka z ograniczoną odpowiedzialnością informacja z Krajowego Rejestru Karnego powinna zostać złożona także w zakresie art. 24 ust. 5 pkt 6 powyższej ustawy, w odniesieniu do każdego z członków zarządu spółki. Przedłożona przez wykonawcę informacja z Krajowego Rejestru Sądowego - wg stanu na dzień 21 lutego 2017 roku - wskazywała, że w skład Zarządu Spółki wchodziły dwie osoby: Prezes Zarządu i jeden Członek Zarządu. Zamawiający nie wzywał wykonawcy do uzupełnienia dokumentów w powyższym zakresie.

2. Złożona przez wykonawcę w ww. postępowaniu informacja z banku nie spełniała wymagań postawionych przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w zakresie posiadania przez wykonawcę określonej zdolności kredytowej. Zamawiający w dniu 24 marca 2017 roku wezwał wykonawcę - na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych - do złożenia informacji z banku na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu dotyczących zdolności finansowej i ekonomicznej. Zamawiający wyznaczył termin do uzupełniania dokumentów - do 29 marca 2017 roku, ze wskazaniem, że dokument należy przedłożyć w Kancelarii Podawczej Starostwa Powiatowego w Zgierzu (parter), z zaznaczeniem, iż zamawiający dopuszczał przesłanie powyższego oświadczenia pocztą elektroniczną na adres: *przetargi_wojcik@powiat.zgierz.pl* lub faksem na numer 427175484, przy czym jego oryginał należało niezwłocznie przesłać do zamawiającego drogą pocztową (bezpośrednio do siedziby zamawiającego). Wezwanie wysłane zostało do wykonawcy pocztą elektroniczną, gdzie w treści maila zamawiający powtórzył termin, do którego należało uzupełnić dokumenty, z jednoczesnym wskazaniem formy przekazania dokumentu. W dniu 29 marca 2017 roku o godz. 14³⁰ i 15⁵⁴ na pocztę elektroniczną wpłynęły do zamawiającego dokumenty od wykonawcy, w tym informacja banku oraz wyjaśnienie wykonawcy. Na wydruku poczty elektronicznej z godz. 15⁵⁴ Kierownik Biura Zamówień Publicznych dokonała adnotacji „Dokument przesłany w terminie do dnia 29.03.2017 r.” Dokumenty w formie oryginału wpłynęły do zamawiającego w dniu 31 marca 2017 roku - to jest po terminie wyznaczonym przez zamawiającego. Zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia - dokumenty, o których mowa w rozporządzeniu, inne niż oświadczenia, o których mowa w ust. 1, składane są w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem. Zatem powyższe dokumenty winny wpłynąć do siedziby zamawiającego w oryginale w terminie wskazanym przez zamawiającego, tj. do dnia 29 marca 2017 roku. Wobec faktu, że w oryginale informacja z banku wpłynęła po wyznaczonym przez zamawiającego terminie, zamawiający na

podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo zamówień publicznych winien wykluczyć wykonawcę z postępowania, a następnie - zgodnie z art. 24 ust. 4 powyższej ustawy - ofertę wykonawcy wykluczonego uznać za odrzuconą.

3. W dniu 19 kwietnia 2017 roku Powiat Zgierski, reprezentowany przez Bogdana Jarotę – Przewodniczącego Zarządu Powiatu Zgierskiego oraz Adama Świniucha – Członka Zarządu – przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu – Iwony Stańczyk, zawarł umowę nr 21/2017 z firmą RENCRAFT Sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy na realizację zadania pn. „Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie”. Termin realizacji robót budowlanych określono na 30 września 2017 roku. Do wskazanej umowy strony zawarły 4 aneksy, w tym 3 zmieniające termin realizacji zadania. Aneksem nr 2 z dnia 9 października 2017 roku obowiązującym od dnia 30 września 2017 roku – zmieniono terminy wykonania poszczególnych robót, tj.: prac na budynku terapii zajęciowej i prac w budynku kaplicy – z dnia 30 września na 20 października 2017 roku. Aneksem nr 3 z dnia 18 października 2017 roku obowiązującym od dnia 30 października 2017 roku – zmieniono termin zakończenia robót – z dnia 30 września do dnia 17 listopada 2017 roku, oraz termin zakończenia prac na budynku głównym – z dnia 30 września na dzień 17 listopada 2017 roku. Natomiast aneksem nr 4 z dnia 24 października 2017 roku dotyczącym zmiany aneksu nr 2 wskazano, że aneks obowiązuje od dnia 20 października 2017 roku, na podstawie którego zmieniono po raz kolejny terminy wykonania robót, tj.: prace na budynku terapii zajęciowej i prace na budynku kaplicy – z dnia 20 października na dzień 17 listopada 2017 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę odnieść należy się do aneksu nr 3 z dnia 18 października 2017 roku, którym zmieniono główny termin zakończenia robót budowlanych (określony w umowie na dzień 30 września 2017 roku), a który do momentu zawarcia aneksu nr 3 nie był zmieniany, mimo iż aneksem nr 2 zmieniono termin zakończenia prac na budynku terapii zajęciowej i prac w budynku głównym na dzień 20 października 2017 roku. Zatem tym samym powinien zostać zmieniony także główny termin zakończenia robót budowlanych. Ponadto, na mocy aneksu nr 3 uległ zmianie termin zakończenia robót w budynku głównym, który pierwotnie określony został na dzień 30 września 2017 roku. Podkreślić należy, że wskazany termin na moment zawierania aneksu nr 3 już minął.

4. Powiat Zgierski, aneksem nr 2² z dnia 9 października 2017 roku, obowiązującym od dnia 30 września 2017 roku, dokonał zmiany terminu wykonania prac na budynku terapii zajęciowej – z dnia 30 września na dzień 20 października 2017 roku, oraz prac w budynku kaplicy również z dnia 30 września na dzień 20 października 2017 roku. Przed podpisaniem aneksu nr 2 wykonawca zwrócił się do Zarządu Powiatu Zgierskiego, pismem z dnia 20 września 2017 roku, o uzasadnioną zmianę terminów realizacji przedmiotu umowy dotyczących robót budowlanych w budynku terapii zajęciowej i budynku kaplicy w budynku głównym. Powołując się na treść § 2 ust. 2 i treść § 15 ust. 2 pkt 9 umowy wykonawca podniósł obiektywne okoliczności uzasadniające możliwość

² Aneks nr 2 do umowy nr 21/2017 z dnia 19 kwietnia 2017 roku.

przedłużenia terminu wykonania umowy. Wykonawca wskazał, iż w związku z udostępnieniem Budynku Terapii Zajęciowej dopiero w dniu 9 września 2017 roku (w tym dniu nastąpił demontaż kotła opalanego paliwem stałym dzierżawionym przez użytkownika DPS Ozorków od podmiotu zewnętrznego – okoliczność bezsporna) mógł rozpocząć realizację robót przewidzianych w zatwierdzonym Harmonogramie Rzeczowym na dzień 21.08.2017 r. Dodatkowo wykonawca powołał się na niekorzystne warunki atmosferyczne związane z ciągłymi opadami deszczu utrzymującymi się przez 3 dni kalendarzowe, co uniemożliwiało pełną mobilizację w pracach budowlanych elewacyjnych i dachowych. Wykonawca na życzenie zamawiającego, pismem z dnia 30 września 2017 roku, udostępnił dane z IMGW w postaci zestawienia dobowych sum opadów atmosferycznych w okresie 1 lipca 2017 roku - 22 września 2017 roku dla rejonu Łódź, pochodzące ze Stacji Synoptycznej Łódź – Lublinek, sporządzone przez IMiGWP Instytut Badawczy Oddział w Poznaniu. W piśmie przewodnim wykonawca podniósł, że z zestawienia wynika, iż w miesiącu lipcu były 22 dni deszczowe, 18 dni z dużymi opadami deszczu, z czego 8 dni miało opady powyżej 5 l/m², w miesiącu sierpniu 16 dni, 12 dni z dużymi opadami, z czego 4 dni powyżej 5 l/m², a w dwóch dniach były deszcze nawalne i opady wyniosły aż 22 l/m², zaś w miesiącu wrześniu, tj. do dnia 22 września 2017 roku tylko 5 dni było bez deszczu, w pozostałych dniach były duże opady, a w 6 dniach opady przekraczały nawet 20 l/m², jeden dzień to 46 l/m². Zdaniem wykonawcy powyższe z całą pewnością potwierdzało argumenty zawarte we wniosku z dnia 20 września 2017 roku o zmianę terminu wykonania przedmiotu umowy, pozostające w związku z treścią § 2 ust. 2 i § 15 ust. 2 pkt 9) umowy.

Dokonana przez inspektorów RIO w Łodzi analiza przedłożonego przez wykonawcę dobowego zestawienia sum opadów atmosferycznych w okresie od dnia 1 lipca do dnia 22 września 2017 roku wykazała, iż zestawienie to opracowane zostało dla rejonu m. Dąbrówno i m. Łódź i wskazane w nim dane były reprezentatywne dla przyjętych miejscowości. Przyjęte do pomiarów miejscowości nie były współmierne do zdarzeń atmosferycznych występujących w okolicach, w których realizowany był przedmiot umowy (m. Ozorków, powiat zgierski). Przyjęta do pomiarów miejscowość Dąbrówno nie jest położona w województwie łódzkim, natomiast punkt pomiarowy Łódź – Lublinek oddalony jest od miejscowości Ozorków ok. 30 km w linii prostej, dlatego też dokonany dla miasta Łodzi pomiar nie mógł być podstawą przedstawienia warunków atmosferycznych dla Ozorkowa. Bazując na przedstawionych zamawiającemu przez wykonawcę zestawieniach warunków atmosferycznych należy wskazać, iż Powiat Zgierski podejmując decyzję o ewentualnym przesunięciu terminu wykonania przedmiotu umowy nie powinien uznać przedłożonych przez wykonawcę pomiarów za wystarczające.

5. Pismem z dnia 16 listopada 2017 roku wykonawca zadania „Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie” zgłosił gotowość rozpoczęcia czynności odbiorowych, wskazanych w § 2 ust. 4 umowy nr 21/2017 z dnia 19 kwietnia 2017 roku. W dniu 8 grudnia 2017 roku spisany został „Protokół końcowego odbioru robót”. W protokole wskazano, że dokumentacja projektowa została wykonana zgodnie z założeniami programu-

funkcjonalno-użytkowego oraz audytami energetycznymi budynków. Roboty termomodernizacyjne w budynku terapii zajęciowej, budynku kaplicy i budynku głównym zostały wykonane zgodnie z wielobranżową, kompleksową dokumentacją projektową. Termin wykonania inwestycji w formule zaprojektuj-wybuduj wynosił: [1] dokumentacja projektowa: od dnia 20 kwietnia 2017 roku do dnia 31 maja 2017 roku; [2] roboty budowlane: od dnia 1 czerwca 2017 roku do dnia 17 listopada 2017 roku. W punkcie 9 protokołu odbioru wskazano, iż przedmiotowym protokołem *Zamawiający odbiera od Wykonawcy przedmiot umowy nr 21/2017 z dnia 19.04.2017 r. zgodnie z potwierdzeniem gotowości do odbioru przez Zamawiającego z dnia 16.11.2017 roku i wyznaczonym rozpoczęciem czynności odbiorowych na dzień 29.11.2017 roku*. W pkt 11 wskazano, że wykonawca przekazał zamawiającemu kompletną dokumentację odbiorową: [1] Dokumentację projektową wielobranżową powykonawczą, [2] operat Kolaudacyjny dla branży budowlanej, elektrycznej i sanitarnej, [3] instrukcję eksploatacji obiektów. Przy czym w punkcie 12 protokołu – „Uwagi” zawarto zapis „Usterki zgodnie z listą”. Do protokołu załączona została lista usterek i niedoróbek oraz „lista obecności na naradzie w dniu 08.12.2017r.”. W przedmiotowej „liście usterek i niedoróbek” zapisano, iż wykonawca deklaruje termin usunięcia zawartych w liście usterek i niedoróbek do dnia 31 stycznia 2018 roku. Jako usterki i niedoróbki wymieniono:

- 1) odtworzenie otworu wentylacyjnego w dachu budynku terapii zajęciowej,
- 2) rozwiązanie odwodnienia komory wejściowej kanału ciepłowniczego w kotłowni w budynku terapii zajęciowej (np. pompa zatapialna),
- 3) poznakowanie oraz opisanie w instrukcji eksploatacji sposobu zapewnienia dopływu powietrza do kotłowni,
- 4) zaktualizowanie dokumentacji powykonawczej branży sanitarnej,
- 5) uruchomienie zasilania ciepła technologicznego dla brakujących 3 central wentylacyjnych,
- 6) uzupełnienie izolacji ciepłociągów c.o. i c.w.u.
- 7) wykonanie obróbki kabli do powietrznych pomp ciepła,
- 8) zakończenie docieplenia ściany wschodniej budynku terapii zajęciowej oraz zdemontowanie ogrodzenia terenu budowy,
- 9) na budynku głównym pozostały do wykonania:
 - A. roboty dekarские:
 - a) zakończenie układania warstwy papy nawierzchniowej (wykonanie w ok. 80%),
 - b) wykonanie obróbek blacharskich w płaszczyźnie pionowej ogniomurów i kominów,
 - c) wyłożenie kielni blachą,
 - d) podniesienie kominów (pozostałe elementy drobne zgodnie z dokumentacją),
 - B. roboty elewacyjne:
 - a) od strony zachodniej zakończenie robót (wykonano ok. 85%),

- b) demontaż rusztowań (strona zach. i płn.)
- C. roboty fundamentowe:
 - a) uzupełnienie ubytków zgodnie z zapisem w dzienniku budowy – zaawansowanie ok. 15%,
 - b) ułożenie opaski chodnikowej,
 - c) naprawa schodów wejściowych i podjazdów dla niepełnosprawnych (budynek kaplicy),
- D. uporządkowanie terenu, posianie trawy, zagospodarowanie zgodnie z dokumentacją,
- E. protokół opinii kominiarskich dla przewodów,
- F. wykonanie instalacji odgromowej na dachu budynku głównego,
- G. montaż instalacji fotowoltaicznej,
- H. zaktualizowanie dokumentacji powykonawczej branży elektrycznej.

Wykonawca zadeklarował termin usunięcia ww. usterek i niedoróbek do dnia 31 stycznia 2018 roku (z wyłączeniem poz. nr 10.4 – trawa).

Przedmiotowa lista usterek i niedoróbek w wielu przypadkach wskazywała na roboty niezakończone, jak również roboty, które należało dopiero wykonać. Odnosząc się zatem do zapisów zawartych w ww. protokole wątpliwości w zakresie rzetelności budzi stwierdzenie, że roboty wykonane zostały do dnia 17 listopada 2017 roku, gdyż lista usterek i niedoróbek wskazywała, iż część prac w tym terminie nie została wykonana, a zaawansowanie innych prac (na poziomie 85%, 80%, 15%) potwierdzało brak zakończenia przedmiotu umowy w wymaganym terminie. Zauważyć też należy, że wbrew twierdzeniom zawartym w protokole końcowym z dnia 8 grudnia 2017 roku dotyczącym przekazania przez wykonawcę kompletnej dokumentacji odbiorowej, dokumentacja ta nie mogła być kompletna ze względu na prace, które nie zostały zakończone na wskazanym zadaniu. Ponadto, z listy usterek i niedoróbek wynikało, że wykonawca miał zaktualizować dokumentację powykonawczą branży elektrycznej, oraz przedłożyć protokół opinii kominiarskich dla przewodów.

Zawarta z wykonawcą w dniu 19 kwietnia 2017 umowa nr 21/2017, w § 8 ust. 7 zawierała zapis, iż „Koszty usunięcia usterek lub wad jakościowych ponosi Wykonawca, a okres ich usuwania nie przedłuża umownego terminu zakończenia robót.” Odnosząc zatem wskazany zapis do protokołu końcowego odbioru robót z dnia 8 grudnia 2017 roku i do „listy usterek i niedoróbek” należy podnieść, iż protokołem z dnia 8 grudnia 2017 roku zamawiający – zgodnie z zapisem zawartym w pkt 9 – dokonał odbioru od wykonawcy przedmiotu umowy nr 21/2017, zgodnie z potwierdzeniem gotowości do odbioru z dnia 16 listopada 2017 roku. Natomiast w „liście usterek i niedoróbek” wskazano m.in. prace dotyczące docieplenia ściany wschodniej budynku terapii zajęciowej podlegające zakończeniu, jak również wyspecyfikowano roboty pozostałe jeszcze do wykonania (w tym m.in: wykonanie instalacji odgromowej, montaż instalacji fotowoltaicznej, wykonanie obróbek blacharskich, ułożenie opaski chodnikowej), jak również roboty podlegające dokończeniu, gdzie wskazano wskaźnik ich zaawansowaniu (zakończenie układania warstwy papy

nawierzchniowej – wykonanie ok. 80%, od strony zachodniej zakończenie robót elewacyjnych – wykonanie ok. 85%, uzupełnienie ubytków zgodnie z zapisem w dzienniku budowy w odniesieniu do robót fundamentowych – zaawansowanie 15%). Przyjmując wyspecyfikowany zakres robót do wykonania i zakres robót do zakończenia – w odniesieniu do protokołu odbioru gdzie w pkt 9 zamawiający dokonał odbioru przedmiotu umowy – stwierdzić należy, iż część prac nie została przez wykonawcę wykonana w wymaganym terminie, tj. do dnia 17 listopada 2017 roku. Powyższe winno skutkować naliczeniem przez zamawiającego kar umownych, o których mowa w § 12 ust. 2 pkt 1 umowy określającym, że wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,5% wynagrodzenia umownego brutto określonego w § 3 ust. 1, za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, stosownie do terminów określonych w § 2 ust. 1. Przy czym przedmiotowych kar umownych zamawiający nie naliczył i tym samym dopuścił do uszczuplenia dochodów Powiatu.

Potwierdzeniem niewykonania w terminie, tj. do dnia 17 listopada 2017 roku, wszystkich prac związanych z termomodernizacją budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie były wystawione dla wykonawcy, tj. firmy RENCRAFT decyzje na zajęcie pasa drogowego (nr 249/2017 z dnia 27 października 2017 roku; nr 249/P/2017 z dnia 21 listopada 2017 roku; nr 249/2P/2017 z dnia 6 grudnia 2017 roku), które potwierdzały, iż po dniu 17 listopada 2017 roku były prowadzone prace na rusztowaniach związane z termomodernizacją budynku.

6. Uchwałą budżetową na rok 2017 (nr XXVII/305/16 z dnia 22 grudnia 2016 roku) Rada Powiatu Zgierskiego zabezpieczyła środki na zadanie „Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie” w kwocie 3.222.885,00 zł, w dziale 852, rozdziale 85202, § 6050. W dniu 30 listopada 2017 roku Rada Powiatu Zgierskiego uchwałą XXXIX/449/17 zmniejszyła zaplanowane środki do kwoty 2.874.619,26 zł, czyli do wysokości zobowiązania zaciągniętego na podstawie umowy nr 21/2017 (2.857.119,26 zł) i umowy nr 25/2017 (17.500,00 zł). Uchwałą nr XLI/467/17 z dnia 28 grudnia 2017 roku Rada Powiatu Zgierskiego zdjęła całkowicie wydatki dotyczące przedmiotowego zadania i tym samym, mimo zaciągniętego zobowiązania, jak również wcześniejszego wpływu do Starostwa faktury nr FS/368/2017 na kwotę 2.857.119,26 zł, plan po zmianach na 2017 rok wynosił 0,00 zł. Zgodnie z protokołem odbioru z dnia 8 grudnia 2017 roku i załączoną listą usterek – usunięcie usterek i niedoróbek miało nastąpić do dnia 31 stycznia 2018 roku, również zapłata za wykonanie zadania miała nastąpić w roku 2018. W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2028, zmienionej w dniu 28 grudnia 2017 roku uchwałą nr XLI/468/17, w wykazie przedsięwzięć ustalono limit nakładów finansowych na rok 2018 dla przedmiotowego zadania w wysokości 2.874.619,26 zł. W dniu 22 grudnia 2017 roku Rada Powiatu Zgierskiego podjęła uchwałę budżetową na rok 2018 (XL/454/17), w której nie ujęto zadania związanego z termomodernizacją budynków DPS w Ozorkowie. Lista usterek załączona do protokołu odbioru z dnia 8 grudnia 2017 roku określała usunięcie usterek i niedoróbek do dnia 31 stycznia 2018 roku, co dawało podstawę, że zapłata za wykonanie zadania nastąpi w roku 2018 i tym

samym wymagała zabezpieczenia środków na zapłatę zobowiązania w budżecie roku 2018. Również w uchwale nr XL/455/17 z dnia 22 grudnia 2017 roku przyjmującej Wieloletnią Prognozę Finansową Powiatu Zgierskiego na lata 2018-2028, Rada Powiatu Zgierskiego nie przewidziała limitu wydatków na zadanie pn. „Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie”. Środki na wskazany cel w wysokości 2.874.619,26 zł zabezpieczone zostały w dniu 26 stycznia 2018 roku uchwałą nr XLII/479/18 zmieniającą budżet roku 2018. W tym samym dniu dokonano również zmiany WPF na lata 2018-2028, wskazując na rok 2018 limit nakładów na ww. zadaniu w kwocie 2.874.619,26 zł.

W związku z faktem, iż zarówno uchwała budżetowa na rok 2018, jak również uchwała wprowadzająca WPF na lata 2018-2028, nie przewidywały pierwotnie zadania „Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie”, a tym samym nie przewidywały wydatków majątkowych na zapłatę zaciągniętego zobowiązania – wskazać należy, iż wieloletnia prognoza finansowa na lata 2018-2028, jak również budżet na rok 2018, nie były realistyczne w odniesieniu do zaistniałego stanu faktycznego.

Należy zauważyć, że art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) wskazuje, iż uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Tym samym w uchwale budżetowej na rok 2018 winny być ujęte wszystkie wydatki majątkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań, a nie ulega żadnej wątpliwości, iż na dzień uchwalania budżetu na rok 2018 omawiane zadanie było w trakcie realizacji, jak również Powiat Zgierski był już w posiadaniu faktury wystawionej przez wykonawcę zadania, co wiązało się z poniesieniem wydatku. Termin poniesienia wydatku, po sporządzeniu protokołu odbioru z dnia 8 grudnia 2017 roku, przypadał już na 2018 rok. Wobec powyższego plan wydatków majątkowych budżetu winien obejmować wydatki na zapłatę robót związanych z zadaniem „Termomodernizacja budynków Domu Pomocy Społecznej w Ozorkowie”. W odniesieniu zaś do wieloletniej prognozy finansowej, ustawa o finansach publicznych w art. 226 ust. 1 pkt 8 określa, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Termomodernizacja budynków użyteczności publiczności Powiatu Zgierskiego – Termomodernizacja Zespołu Szkół Specjalnych w Głownie

1. W dniu 26 maja 2017 roku Powiat Zgierski ogłosił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wyłonienie wykonawcy zadania „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Powiatu Zgierskiego – termomodernizacja Zespołu Szkół Specjalnych w Głownie, w formule zaprojektuj i wybuduj”. W postępowaniu wpłynęły 2 oferty. Postępowanie było prowadzone z zastosowaniem zasad określonych w art. 24aa ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. W dniu 30 czerwca

2017 roku zamawiający - na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych - wezwał Fundację „Głowa do góry” do złożenia, aktualnych na dzień złożenia, dokumentów i oświadczeń potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw do wykluczenia z przedmiotowego postępowania. Złożona przez wykonawcę informacja z Krajowego Rejestru Karnego dotyczyła Fundacji „Głowa do góry” i odnosiła się jedynie do art. 24 ust. 1 pkt 21 ustawy Prawo zamówień publicznych, bez uwzględnienia art. 24 ust. 5 pkt 6 powyższej ustawy. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 40 ze zm.) - fundacją kieruje zarząd fundacji reprezentujący fundację na zewnątrz. Organami Fundacji „Głowa do góry” zgodnie ze statutem Fundacji jest Rada Fundacji oraz Zarząd Fundacji. Przedłożona przez wykonawcę informacja z Krajowego Rejestru Sądowego, wg stanu na dzień 3 lipca 2017 roku wskazywała, że w skład Zarządu Fundacji wchodziły dwie osoby: Prezes Zarządu i Wiceprezes Zarządu. Wymóg przedłożenia przez wykonawcę, aktualnych na dzień złożenia, dokumentów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniu obejmował informację z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 14 i 21 oraz art. 24 ust. 5 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Informacja z KRK złożona została przez Fundację „Głowa do góry” w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 21, tj. w zakresie wykonawcy będącego podmiotem zbiorowym, którym jest Fundacja. Natomiast art. 24 ust. 1 pkt 14 oraz art. 24 ust. 5 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczy braku odpowiedzialności karnej urzędujących członków organu zarządzającego lub nadzorczego, wspólnika spółki w spółce jawnej lub partnerskiej albo komplementariusza w spółce komandytowej lub komandytowo-akcyjnej lub prokurenta. Zatem obowiązek złożenia informacji z KRK obejmował również członków Zarządu Fundacji „Głowa do góry”, tj. Prezesa Fundacji i Wiceprezesa Fundacji. Zamawiający nie wzywał wykonawcy do złożenia informacji z KRK w zakresie art. 24 ust. 1 pkt 14 i art. 24 ust. 5 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający nie wzywał wykonawcy do uzupełnienia dokumentów w powyższym zakresie. Wskutek powyższego Powiat Zgierski zawarł umowę z wykonawcą (umowa z dnia 11 lipca 2017 roku nr 41/2017), który nie potwierdził braku podstaw do wykluczenia z postępowania.

2. W umowie z dnia 11 lipca 2017 roku, zawartej przez Powiat Zgierski z Fundacją „Głowa do Góry”, zostało zawarte (w § 5 ust. 1 i 2) postanowienie zobowiązujące wykonawcę do posiadania i przekazania zamawiającemu kopii polisy – na kwotę równą co najmniej całkowitej wartości robót budowlanych objętych umową (1.088.996,74 zł). W celu wypełnienia wskazanego obowiązku Wykonawca przedłożył dwie polisy wystawione przez TUiR Warta S.A.:

[1] polisę nr 908553944963 oznaczoną jako NOWA obejmującą okres ubezpieczenia od dnia 9 marca 2017 roku do 8 marca 2018 roku na sumę gwarancyjną 1.000.000,00 zł wystawioną na C.R.B. ŁUKASZ BALEJA siedziba Głowno, ul. Sikorskiego 2 m. 61 (brak na polisie daty wpływu do Starostwa Powiatowego w Zgierzu),

[2] polisę nr 908560099617 oznaczoną jako NOWA obejmującą okres ubezpieczenia od dnia 5 września 2017 roku do 4 września 2018 roku na sumę gwarancyjną 1.100.000,00 zł wystawioną na FUNDACJA GŁOWA DO GÓRY siedziba Łódź, ul. Brukowa 12.

W odniesieniu do zapisu § 5 ust. 1 umowy nr 41/2017 z dnia 11 lipca 2017 roku, wskazać należy, że wykonawca na dzień zawarcia umowy oświadczył, iż posiada aktualną polisę OC, przy czym na dzień 11 lipca 2017 roku obowiązywała polisa, która nie była wystawiona na wykonawcę przedmiotu umowy, tj. Fundację „Głowa do góry”, jak również suma gwarancyjna nie obejmowała wartości, o której mowa w § 3 ust. 1 umowy, tj. wartości robót budowlanych (1.088.996,74 zł). Dopiero polisa obowiązująca od dnia 5 września 2017 roku do dnia 4 września 2018 roku została zawarta na Fundację „Głowa do góry” i na sumę gwarancyjną, w której mieściła się wartość robót budowlanych objętych umową nr 41/2017.

Przekazanie placu budowy nastąpiło w dniu 25 sierpnia 2017 roku. Polisa została wystawiona w dniu 4 września 2017 roku. Uwzględniając zapis zawarty w § 5 ust. 1 umowy, iż polisa winna *obowiązywać co najmniej od dnia przekazania terenu robót do dnia ostatecznego odbioru*, stwierdzić należy, że również w dacie przekazania placu budowy brak było ważnej polisy wystawionej na wykonawcę przedmiotu umowy, tj. Fundację „Głowa do góry”. Zamawiający nie podjął działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy polisy wymaganej postanowieniami umowy nr 41/2017 z dnia 11 lipca 2017 roku.

Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5104 w m. Smolice gm. Stryków

1. W dniu 23 czerwca 2016 roku Powiat Zgierski zawarł 3 umowy z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu przetargowym - STUDIO CENTRUM S.C. J. Kluska, J. Jońca z siedzibą w Łodzi, na wykonanie dokumentacji projektowej na trzy odrębne zadania. Umowny termin zakończenia zadania został określony jako 85 dni kalendarzowych od dnia zawarcia umowy. Ostatni dzień terminu wykonania zadania przypadał na dzień 15 września 2016 roku. W dniu 14 października 2016 roku zostały podpisane trzy protokoły odbioru dokumentacji – wykonanych zgodnie z umowami z dnia 23 czerwca 2016 roku. W wyniku nieterminowego wykonania zadania zamawiający naliczył wykonawcy kary umowne za 27 dni zwłoki, przy czym kary te winny być naliczone za 29 dni zwłoki. Naliczona kwota kar umownych w zakresie trzech umów wynosiła 10.881,00 zł, przy czym kwota ta winna wynosić 11.687,00 zł. Tym samym dochody Powiatu Zgierskiego zaniżone zostały o 806,00 zł.
2. W dniu 28 marca 2017 roku Powiat Zgierski ogłosił przetarg nieograniczony na realizację zadania pn. „Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5104 E w m. Smolice, gm. Stryków”. W postępowaniu wpłynęły dwie oferty. Zamawiający na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych wezwał wykonawcę, którego oferta we wstępnej ocenie uznana została jako najkorzystniejsza, do przedłożenia aktualnych na dzień złożenia dokumentów i oświadczeń potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu

oraz braku podstaw do wykluczenia z przedmiotowego postępowania, w tym informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 13, 14 i 21 oraz art. 24 ust. 5 pkt 5 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Złożona przez wykonawcę informacja z Krajowego Rejestru Karnego nie wskazywała czy obejmuje zakres, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 13, 14 i 21 oraz art. 24 ust. 5 pkt 5 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający nie wzywał wykonawcy - w trybie art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych - do uzupełnienia przedmiotowej informacji³.

3. W dniu 23 czerwca 2016 roku Powiat Zgierski zawarł 3 umowy (nr 18/2016 – wynagrodzenie wykonawcy - 11.900,00 zł; nr 19/2016 – wynagrodzenie wykonawcy - 11.900,00 zł; nr 20/2016 – wynagrodzenie wykonawcy - 16.500,00 zł) z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu przetargowym - STUDIO CENTRUM S.C. J. Kluska, J. Jońca z siedzibą w Łodzi, na wykonanie dokumentacji projektowej na trzy odrębne zadania. Na dzień zawarcia umów zabezpieczone w budżecie środki na ich realizację wynosiły:

- droga nr 5104 E w m. Smolice, gm. Stryków – plan po zmianach 152.100,00 zł,
- droga nr 5142 E w m. Ustronie, gm. Stryków – plan po zmianach 103.700,00 zł,
- droga nr 5167 E w m. Grotniki, gm. Stryków – plan po zmianach 103.700,00 zł.

W dniu 8 listopada 2016 roku wpłynęły do Starostwa Powiatowego w Zgierzu trzy faktury wystawione w dniu 8 listopada 2016 roku przez STUDIO CENTRUM S.C. z terminem zapłaty 30 dni od daty wpływu faktury: nr 05.11.2016 na kwotę 11.900,00 zł – do umowy nr 18/2016, nr 06.11.2016 na kwotę 11.900,00 zł – do umowy nr 19/2016, nr 07.11.2016 na kwotę 16.500,00 zł – do umowy nr 20/2016.

Uchwałą nr XXVI/302/16 z dnia 25 listopada 2016 roku Rada Powiatu Zgierskiego zmniejszyła plan wydatków przeznaczonych na budowę chodników w pasie dróg powiatowych nr 5104 E, 5142 E, 5167 E do kwoty 0,00 zł. Plan wydatków na realizację zadań wynikających z ww. umów zmniejszony został do 0,00 zł po zaciągnięciu zobowiązania, jak również po wpływie od wykonawcy faktur za wykonanie dokumentacji projektowej. Brak zabezpieczonych środków na zapłatę powyższych zobowiązań spowodował, iż faktury zostały ujęte w klasyfikacji budżetowej tego samego rozdziału 60014 jednak w paragrafie

³ Tożs

amą nieprawidłowość stwierdzono również w zakresie: 1) postępowania na „Przebudowa drogi powiatowej nr 5147 E relacji Borszyn – Trojany – Różyce Żmijowe na terenie gminy Parzęczew”, 2) postępowania na nadzór inwestorski nad realizacją zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 5147 E relacji Borszyn – Trojany – Różyce Żmijowe na terenie gminy Parzęczew”, 3) postępowania na 3 zadania pn.: [1] „Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków”, [2] „Wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków”, [3] „Przebudowa drogi powiatowej nr 5120 E na odcinku od przejazdu kolejowego w m. Bratoszewice, gm. Stryków”. W żadnym z powyższych postępowań zamawiający nie wzywał wykonawcy - w trybie art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych - do uzupełnienia przedmiotowej informacji.

wydatków bieżących 4300, a nie wydatków majątkowych 6050. Dopiero po zabezpieczeniu środków w rozdziale 60014 § 6050, które nastąpiło w dniu 22 grudnia 2016 roku, dowodem PK nr PK/87/12/2016 z dnia 9 stycznia 2017 roku, ujęto prawidłowo przedmiotowe wydatki.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), w toku wykonywania budżetu dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Przebudowa drogi powiatowej nr 5147 E relacji Borszyn – Trojany – Różyce Żmijowe na terenie gminy Parzęczew

1. W dniu 30 marca 2016 roku Powiat Zgierski zawarł umowę nr 128/2016 z firmą Projekty i Nadzory Drogowe Jan Zawadzki na wykonanie dokumentacji projektowej na zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 5147 E relacji Borszyn – Trojany – Różyce Żmijowe na terenie gminy Parzęczew”. Umowny termin wykonania dokumentacji wynosił 6 miesięcy od dnia podpisania umowy i przypadał na dzień 30 września 2016 roku. Odbiór wykonanej dokumentacji nastąpił protokołem odbioru z dnia 17 lutego 2017 roku. W związku z nieterminowym wykonaniem zadania zamawiający naliczył wykonawcy karę umowną za 139 dni zwłoki, przy czym kara ta winna być naliczona za 140 dni zwłoki. Naliczona kwota kary umownej wynosiła 4.702,37 zł, a powinna wynosić 4.736,20 zł. Tym samym dochody Powiatu Zgierskiego zostały zaniżone o 33,83 zł.
2. W dniu 9 sierpnia 2017 roku Powiat Zgierski zawarł umowę nr 337/2017 z Dariuszem Kłysem, prowadzącym działalność gospodarczą pn. Roboty Drogowe Dariusz Kłys z siedzibą w Łągiewnikach Nowych. Przedmiotem umowy były roboty budowlane obejmujące umocnienie skarp i dna rowów płytami ażurowymi oraz wykonanie drenażu francuskiego w ramach zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 5147 E relacji Borszyn – Trojany – Różyce Żmijowe, na terenie gm. Parzęczew”. Roboty zostały odebrane w dniu 24 sierpnia 2017 roku. Jak wynikało z protokołu odbioru, roboty zostały zakończone w dniu 21 sierpnia 2017 roku. Stwierdzono usterki, a termin usunięcia usterek wyznaczono na dzień 31 sierpnia 2017 roku. W protokole komisja postanowiła uznać roboty za wykonane w terminie. Protokołem końcowym z dnia 31 sierpnia 2017 roku zamawiający dokonał odbioru robót objętych kosztorysem na kwotę 127.668,88 zł. W protokole wskazano, iż roboty zakończone zostały w dniu 21 sierpnia 2017 roku. Komisja uznała roboty za wykonane w terminie umownym. W dniu 31 sierpnia 2017 roku wpłynęła do Starostwa Powiatowego w Zgierzu faktura nr 97/2017, wystawiona w dniu 30 sierpnia 2017 roku przez firmę - Roboty Drogowe Dariusz Kłys, na kwotę 127.668,88 zł. Do faktury załączony został protokół końcowego odbioru robót, w którym to protokole dokonano poprawienia daty dokonania odbioru, z dnia

31 sierpnia 2017 roku na dzień 30 sierpnia 2017 roku. Takiej samej poprawy poprzez skreślenie dokonano w zakresie terminu gwarancji, skreślono 1 i dopisano 31, oraz cyfrę 09 przerobiono na 08. Przy dokonanych poprawkach zamieszczona została parafka pracownika Wydziału Drogownictwa. Z korespondencji prowadzonej pomiędzy firmą LARKBUD Sp. z o.o. a Powiatem Zgierskim wynikało, iż w dniu 31 sierpnia 2017 roku prowadzone były jeszcze roboty przez firmę Roboty Drogowe. Przedłożony kontrolującym przez Wydział Drogownictwa protokół wskazywał, że w dniu 31 sierpnia 2017 roku komisja dokonała odbioru robót, co potwierdzały podpisy członków komisji złożone na protokole, natomiast protokół przekazany do Wydziału Finansowego wraz z fakturą i opisem merytorycznym, zawierał poprawki dokonane przez jednego z członków Komisji. W przypadku faktycznej pomyłki co do dnia w którym nastąpił odbiór, parafki winny być złożone przez wszystkich członków Komisji, a nie tylko przez jednego.

Przebudowa drogi powiatowej nr 5110E na odcinku Tymianka – Osse

1. W dniu 14 marca 2018 roku Powiat Zgierski wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację inwestycji pn. Przebudowa drogi powiatowej nr 5110E na odcinku Tymianka – Osse. Kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty były cena (waga kryterium – 60%) oraz termin realizacji inwestycji (40%). Kryterium terminu miało być oceniane na podstawie oświadczenia składanego przez wykonawców w treści formularza ofertowego i punktowane następująco: [1] 30 dni kalendarzowych – 40 pkt; [2] 40 dni kalendarzowych – 20 pkt; [3] 50 dni kalendarzowych – 0 pkt.

W niniejszym postępowaniu zostały złożone dwie oferty: [1] DROGOMEX sp. z o.o. (05-800 Pruszków, ul. Stefana Bryły 4), cena ofertowa – 2.701.906,42 zł, termin realizacji inwestycji – 30 dni od dnia przekazania placu budowy; [2] PBDiM ERBEDIM sp. z o.o. (97-300 Piotrków Trybunalski, ul. Żelazna 3), cena ofertowa – 2.200.000,00 zł, termin realizacji inwestycji – 40 dni od dnia przekazania placu budowy. Oferta DROGOMEX sp. z o.o. otrzymała 88,85 pkt (odpowiednio 48,85 i 40,00 pkt. za kryteria cena i termin), natomiast oferta PBDiM ERBEDIM sp. z o.o. otrzymała 80,00 pkt (odpowiednio 60,00 i 20,00 pkt). Wybór oferty DROGOMEX sp. z o.o. został w dniu 16 kwietnia 2018 roku zatwierdzony przez Wojciecha Brzeskiego i Adama Świniucha – członków Zarządu Powiatu Zgierskiego.

Pismem z dnia 12 lipca 2018 roku Starosta Zgierski Bogdan Jarota wyjaśnił inspektorom RIO w Łodzi: „W odpowiedzi na pismo z dnia 06.07.2018r. dotyczące wyjaśnienia kryterium terminów realizacji w postaci wagi na poziomie 40% (...) informuję: Przebudowa drogi powiatowej Nr 5110E na odcinku Tymianka – Osse, gm. Stryków: - termin wykonania 30 dni kalendarzowych, zminimalizować miał utrudnienia dla mieszkańców i firm zlokalizowanych przy przebudowywanej drodze, ograniczyć utrudnienia dla uczestników ruchu kołowego (bezpieczeństwo dla przejeżdżających pojazdów), - zminimalizować tzw. aspekt społeczny (np. straty z powodu braku dostępności do posesji. (...)) Ponadto pragnę zauważyć, że Wykonawca (...) znał warunki umowy na etapie zamówień przetargowych i nie wniósł zastrzeżeń do

wymienionych terminów realizacji, a także mając świadomość zapisanych w umowach kar podpisał je do realizacji”.

W przedmiotowym postępowaniu, jak wskazano powyżej, kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty były cena (60%) oraz termin realizacji zamówienia (40%). Zamawiający w udzielonych kontrolującym wyjaśnieniach wskazał, że ustalenie jako jednego z kryteriów wyboru oferty, terminu realizacji miało zminimalizować utrudnienia dla mieszkańców i firm zlokalizowanych przy przebudowywanej drodze (dostęp do posesji) oraz innych uczestników ruchu kołowego. Wobec tak ustalonych kryteriów oceny ofert doszło do wyboru oferty droższej o kwotę 501.906,42 zł, która miała zostać wykonana w terminie o 10 dni krótszym, niż w ofercie konkurencyjnej. Termin ten nie został dotrzymany, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych - przez pojęcie najkorzystniejszej oferty należy rozumieć ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała albo z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt. Ponadto, należy zauważyć, że zgodnie z ww. przepisem, kryteria oceny ofert mają odnosić się do przedmiotu zamówienia publicznego, co w tym przypadku oznacza wybór kryteriów, które za określoną cenę gwarantować będą odpowiednią jakość wykonania i zaspokojenie potrzeb użytkowników. W tym drugim zakresie nie chodzi jednak o kilka dni niedogodności związanych z pracami budowlanymi, ale o wieloletni okres użytkowania drogi. Wykonanie przedmiotu zamówienia o 20 dni krócej niż założony przez zamawiającego termin realizacji umowy w żaden sposób nie gwarantuje osiągnięcia przez zamawiającego wskazanej korzyści.

W ocenie Izby zaoferowanie ceny o prawie 23% wyższej niż drugi z wykonawców nie rekompensuje oferowanego skrócenia terminu wykonania zamówienia o 10 dni. Zgodzić się należy z twierdzeniem, że skracanie terminu realizacji zadania sprawia, że inwestycja jest mniej uciążliwa dla mieszkańców i innych uczestników ruchu drogowego, aczkolwiek powyższe nie może się odbywać kosztem jakości i znaczącym podniesieniem ceny. Taki sposób ustalania kryteriów oceny ofert niesie ze sobą ryzyko (zrealizowane w badanym postępowaniu), że potencjalni wykonawcy skracając maksymalnie termin realizacji zadania, otrzymują za to kryterium maksymalną ocenę punktową by wygrać przetarg, natomiast zwiększona cena ma im zrekompensować ewentualną konieczność zapłaty kar umownych.

2. W dniu 27 kwietnia 2018 roku Powiat Zgierski, reprezentowany przez Przewodniczącego Zarządu Powiatu Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Członka Zarządu Wojciecha Brzeskiego zawarł umowę nr 23/2018 z DROGOMEX sp. z o.o. na wykonanie przedmiotowej inwestycji za wynagrodzeniem w kwocie 2.701.906,42 zł, w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu budowy.

Wykonawca przedłożył gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek nr 32GG09/0021/18/0088 z dnia 19 kwietnia 2018 roku. „1. InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń Spółka Akcyjna (...) działając na wniosek DROGOMEX sp. z o.o. (...) niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności: a) w okresie od 27.04.2018r. do 03.07.2018r. do kwoty 135.095,32 złotych (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 27.04.2018r. dotyczącej przebudowy dogi powiatowej nr 5110E na odcinku Tymianka-Osse (...), b) w okresie od 04.07.2018r. do 19.07.2021r. do kwoty 40.528,60 złotych (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją – a które do należności nie zostały zapłacone przez Zobowiązanego”.

„4. Zapłata przez InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group kwoty, o której mowa w pkt. 1 nastąpi w terminie do 30 dni od dnia doręczenia (...) przez Beneficjenta Gwarancji pisemnego żądania wypłaty wraz: 1) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie wykonał lub wykonał nienależycie umowę objętą gwarancją i nie dokonał zapłaty wymagalnych należności, o których mowa w pkt. 1; 2) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie usunął lub nienależycie usunął wady i usterek ujawnione po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego i nie dokonał zapłaty należności, o których mowa w pkt. 1; 3) potwierdzonym za zgodność z oryginałem wezwaniem Zobowiązanego do zapłaty należności z tytułu, o którym mowa w pkt. 1a lub 1b wraz z dowodem nadania”.

„5. Żądanie wypłaty powinno: 1) być doręczone pod rygorem nieważności do InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group za pośrednictwem banku prowadzącego rachunek Beneficjenta gwarancji, który potwierdzi, że podpisy złożone na żądaniu wypłaty należą do osób uprawnionych do zaciągania zobowiązań majątkowych w imieniu Beneficjenta gwarancji; 2) być podpisane przez Beneficjenta gwarancji lub osoby przez niego umocowane (...); 3) być doręczone do InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group najpóźniej w terminie 3 dni po okresie ważności gwarancji w formie pisemnej pod rygorem nieważności; 4) dotyczyć wyłącznie wymagalnych należności, które powstały w okresie ważności gwarancji (...)”.

„6. Odpowiedzialność InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group z tytułu niniejszej gwarancji jest wyłączona: 1) w przypadku gdy Beneficjent doręczy żądanie wypłaty z gwarancji niezgodnie z warunkami określonymi w pkt. 4 i pkt. 5; 2) w przypadku nieistnienia zobowiązania będącego przedmiotem gwarancji”.

W ocenie Izby, zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w takim brzmieniu nie zabezpieczało w należyłym stopniu interesów Powiatu Zgierskiego. Forma gwarancji ma bowiem charakter warunkowy (należności muszą być wymagalne), ściśle wiąże wypłatę zabezpieczenia z zapłatą kar

umownych. Treść złożonej gwarancji wskazuje, że zabezpieczenie ma zastępować kary umowne. Wprawdzie w §12 ust. 2 podpisanej umowy szeroko uregulował kary umowne, jednak w praktyce niemożliwe jest objęcie karą wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia.

Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu z dnia 19 kwietnia 2018 roku. Przedmiotowa gwarancja ograniczała się wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy Kodeks cywilny); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy)⁴.

Zamawiający winien zatem przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia (tzn. nieograniczonego do kar umownych). Stosownie do treści art. 94 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert bez przeprowadzania ich ponownego badania i oceny, chyba że zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania, o których mowa w art. 93 ust. 1. Przepis art. 46 ust. 5 pkt 2 powołanej ustawy obliguje zamawiającego do zatrzymania wadium wraz z odsetkami, jeżeli wybrany wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Gwarancje o analogicznej treści złożono także przy zawieraniu umów na realizację następujących inwestycji: [1] Przebudowa drogi powiatowej nr 5110 E – ul. Kolejowa w Strykowie, gm. Stryków, [2] Przebudowa drogi powiatowej nr 5110E, drogi powiatowej nr 5115E oraz drogi powiatowej

⁴ I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska: Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany do art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych; LEX.

nr 5116E (gm. Głowno); [3] Przebudowa drogi powiatowej nr 5150E na odcinku Cedrowice – Leśmierz (gm. Ozorków); [4] Wykonanie nakładki asfaltowej w pasie drogi powiatowej nr 5137E na odcinku Parzęczew – Wytrzyaszczki (gm. Parzęczew), [5] Wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków

3. Przedmiotowa gwarancja złożona przez DROGOMEX sp. z o.o. w zakresie „zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy” wygasła z dniem 3 lipca 2018 roku. Na ten dzień inwestycja była wciąż w toku realizacji, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Inspektorzy RIO w Łodzi stwierdzili ponadto, że przed zakończeniem realizacji inwestycji wygasły gwarancje ubezpieczeniowe (zabezpieczenia należytego wykonania umowy) dotyczące następujących inwestycji: [1] Budowa odwodnienia odcinka drogi powiatowej nr 5106 E (ul. Piłsudskiego w Zgierzu); [2] Przebudowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5106 E (ul. Piłsudskiego w Zgierzu); [3] Przebudowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5110E w miejscowości Tymianka (gm. Stryków); [4] Przebudowa drogi powiatowej nr 5150E na odcinku Cedrowice – Leśmierz (gm. Ozorków).

Brak wzywania wykonawców do przedłużenia ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w sytuacji gdy inwestycja była w toku realizacji pozbawiał Powiat Zgierski prawa do wyegzekwowania ewentualnych należności od gwaranta. Powyższe świadczy również o braku nadzoru nad realizacją inwestycji ze strony pracowników Starostwa.

4. Protokół z przekazania placu budowy podpisany został w dniu 27 kwietnia 2018 roku. W protokole wskazano, że plac budowy jest przekazywany z dniem 4 maja 2018 roku. Powiat Zgierski był reprezentowany m.in. przez Naczelnika Wydziału Drogownictwa. Harmonogram robót przewidywał rozpoczęcie robót w dniu 27 kwietnia br.

Aneksem nr 1 z dnia 1 czerwca 2018 roku, podpisanym przez Starostę Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Członka Zarządu Wojciecha Brzeskiego, przedłużono termin zakończenia robót do dnia 7 czerwca 2018 roku.

Aneksem nr 2 z dnia 6 czerwca 2018 roku, podpisanym przez Starostę Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Członka Zarządu Wojciecha Brzeskiego, przedłużono termin zakończenia robót do dnia 9 czerwca 2018 roku.

W odniesieniu do zmian terminu wykonania zadania Członek Zarządu Powiatu Zgierskiego Krzysztof Kozanecki wyjaśnił: „W odpowiedzi na pismo z dnia 03.07.2018r. dotyczące inwestycji (...) w ramach wyjaśnień przesyłam: - pismo firmy »Drogomex« z dnia 21.05.2018r., - pismo firmy Pro-Inwest z dnia 30.05.2018r. (zawierające stanowisko inspektora w w/w sprawie), - pismo firmy »Drogomex« z dnia 05.06.2018 r., - pismo firmy Pro-Inwest z dnia 05.05.2018r. (zawierające stanowiska inspektora w w/w sprawie). Informuję ponadto, że w dniu dzisiejszym, tj. 10.07.2018 r. inwestycja drogowa w m. Tymianka – Osse nie jest odebrana protokołem końcowym, jak również Powiat Zgierski nie otrzymał odpowiedzi od firmy »Drogomex« na temat zatrudnienia podwykonawców na w/w budowie.”

Przedłożona korespondencja dotyczyła okoliczności uzasadniających przedłużenie terminu realizacji zadania:

- Pismo DROGOMEX sp. z o.o. z dnia 21 maja 2018 roku: „W związku z wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych w dniach od 16.05.2018-19.05.2018 (4 dni robocze), a co za tym idzie brakiem możliwości prawidłowego wykonania powierzonych zadań zgodnie ze sztuką budowlaną. W związku z tym prosimy o wydłużenie terminu w ilości 4 dni roboczych”.
- Pismo PRO-INWEST z dnia 30 maja 2018 roku: „W związku z prowadzonym przez naszą firmę nadzorem inwestorskim (...) informujemy, iż w czasie realizacji robót wystąpiły okoliczności mające wpływ na końcowy termin prac budowlanych, o czym informował Wykonawca robót, tj. Drogomex Sp. z o.o. pismem z dnia 21.05.2018 r. Na powyższe składa się niekorzystna pogoda (opady deszczu) w dniach od 16.05.2018 r. do 18.05.2018 r. oraz prace nieujęte w zamówieniu, które wynikły w trakcie realizacji robót, tj. m.in. remont istniejących przepustów. Powyższe prace oraz niekorzystne warunki atmosferyczne nie obciążają finansowo Inwestora lecz wpływają na termin zakończenia budowy. Biorąc pod uwagę zaistniałe okoliczności przychylamy się do prośby Wykonawcy robót o wydłużenie terminu o 4 dni robocze”.
- Pismo DROGOMEX sp. z o.o. z dnia 5 czerwca 2018 roku: „W związku z przystąpieniem do wykonywania warstwy wyrównawczo-wiążącej, w czasie wykonywania prac zauważono wystąpienie 7 studni rewizyjnych w istniejącej nawierzchni. Regulacja tych studni nie została uwzględniona w przedmiarze. Firma »Drogomex« wykona tą regulację studni typu ciężkiego, ale wiąże się to z sytuacją, gdzie jest wymagana praca dodatkowej brygady ludzi i sprzętu. W związku z tym prosimy o wydłużenie terminu prac o 2 dni robocze”.
- Pismo PRO-INWEST z dnia 5 czerwca 2018 roku: „W związku z prowadzonym przez naszą firmę nadzorem inwestorskim (...) informujemy, iż w czasie realizacji robót wystąpiły okoliczności mające wpływ na końcowy termin prac budowlanych, o czym poinformował Wykonawca robót, tj. Drogomex Sp. z o.o. pismem z dnia 05.06.2018 r. Na powyższe składają się prace nieujęte w zamówieniu, które wynikły w trakcie realizacji robót, tj. konieczność regulacji włączów studni typu ciężkiego. Powyższe prace nie obciążają finansowo inwestora lecz wpływają na termin zakończenia budowy. Biorąc pod uwagę zaistniałe okoliczności przychylamy się do prośby Wykonawcy robót o wydłużenie terminu o 2 dni robocze”.

Zgodnie z § 14 ust. 2 umowy nr 23/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 roku, zamawiający dopuszczał istotne zmiany w treści umowy na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie terminu wykonania zamówienia w przypadkach wymienionych w pkt 11) – 12), tj.

- 1) punkt 11 - wstrzymania robót budowlanych, w związku z wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych, tj.: a) temperatura gruntu niższa niż +5°C; b) ciągłe opady śniegu, utrzymujące się dłużej niż 2 dni kalendarzowe; c) śnieg utrzymujący się na gruncie dłużej niż 2 dni kalendarzowe; d) opady deszczu utrzymujące się przez 3 dni kalendarzowe;

- 2) punkt 12 - wstrzymania robót budowlanych w okolicznościach wymienionych poniżej: a) nieprzewidziane zmiany stanu prawnego; b) konieczność prowadzenia uzgodnień z właścicielami nieruchomości; c) konieczność uzgodnień z gestorami sieci; d) wystąpienia opóźnienia w wydawaniu decyzji, zezwoleń, uzgodnień itp., do wydania których właściwe organy są zobowiązane na mocy przepisów prawa, jeżeli opóźnienie przekroczy okres, przewidziany w przepisach prawa, w którym w/w decyzje powinny zostać wydane oraz nie są następstwem okoliczności, za które Wykonawca ponosi odpowiedzialność; e) odmowy wydania przez właściwe organy decyzji, zezwoleń, uzgodnień itp. z przyczyn niezawinionych przez Wykonawcę; f) wystąpienia niebezpieczeństwa kolizji z niezaplanowanymi wcześniej, a równolegle prowadzonymi przez inne podmioty inwestycjami, w zakresie niezbędnym do uniknięcia lub usunięcia tych kolizji; g) działania sił natury uznane za stan klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach; h) działania siły wyższej, za którą uważa się zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym, występujące po zawarciu niniejszej umowy, a których strony nie były w stanie przewidzieć w momencie jej zawierania i których zaistnienie lub skutki uniemożliwiają wykonanie niniejszej umowy zgodnie z jej treścią. Do działań siły wyższej strony zaliczają w szczególności: wojnę, działania wojenne, powódź, pożar, który nie powstał z winy Wykonawcy, epidemie, strajki, z wyjątkiem strajków w zakładach Wykonawcy lub Zamawiającego, akt prawny administracji państwowej.

Ponadto w § 14 ust.2 zamawiający wskazał, że wykonawca może wystąpić do Zamawiającego z wnioskiem o wyrażenie zgody na wstrzymanie realizacji robót budowlanych. Wniosek musi zawierać uzasadnienie oraz dowody zaistnienia okoliczności mających wpływ na prawidłową realizację przedmiotu umowy, w szczególności zaistnienia okoliczności pogodowych: ogólnodostępne mapy pogodowe, dokumentację fotograficzną itp., w przypadku zaistnienia innych okoliczności opinie, dokumenty potwierdzające stan opisany we wniosku. Ponadto Wykonawca zobowiązany jest załączyć do wniosku zestawienie elementów robót budowlanych, których nie może wykonać ze względu na zaistniałe okoliczności. Zasadność wniosku Wykonawcy musi być każdorazowo potwierdzona przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru działającego w imieniu Zamawiającego. Do terminu wykonania umowy, określonego zapisami umownymi nie będzie zaliczany okres przerwy w jej realizacji spowodowany wystąpieniem okoliczności, o których mowa w pkt 10);

W §14 ust. 2 pkt 15 powołanej umowy określono tryb dokonywania zmian postanowień umowy: [1] zmiana postanowień zawartej umowy mogła nastąpić wyłącznie, za zgodą stron, wyrażoną na piśmie, pod rygorem nieważności; [2] strona występująca o zmianę postanowień zawartej umowy zobowiązana była do udokumentowania zaistnienia powyższych okoliczności; [3] wniosek o zmianę postanowień zawartej umowy musiał być wyrażony na piśmie; [4] zmiana postanowień umowy wymagała zawarcia aneksu do umowy.

W §14 ust. 3 wskazano natomiast, że zmiana umowy dokonana z naruszeniem przepisu ust. 2 jest nieważna.

Odnosząc się do przedłożonej kontrolującym dokumentacji ustalono, co następuje:

- wykonawca DROGOMEX sp. z o.o. do pisma z dnia 21 maja 2018 roku załączył meteorogramy dla miejscowości Stryków, obejmujące okres od dnia 17 maja do dnia 20 maja 2018 roku (w powołanym piśmie wskazuje, że to w dniach 16-19 maja wystąpiły niekorzystne warunki atmosferyczne). Z meteorogramów wynikało, że opady wystąpiły w dniach 17-18 maja, z czego w dniu 17 maja padało zasadniczo przez cały dzień, natomiast w dniu kolejnym opady zakończyły się ok. godz. 11;
- abstrahując od powyższego, to zgodnie to procedurą przewidzianą w § 14 ust. 2 pkt 12 umowy, wykonawca mógł wystąpić do zamawiającego z wnioskiem o wyrażenie zgody na wstrzymanie realizacji robót budowlanych, składając wniosek zawierający uzasadnienie oraz dowody zaistnienia okoliczności mających wpływ na prawidłową realizację przedmiotu umowy, w szczególności zaistnienia okoliczności pogodowych. Wykonawca zobowiązany był załączyć do wniosku zestawienie elementów robót budowlanych, których nie mógł wykonać ze względu na zaistniałe okoliczności. Zasadność wniosku wykonawcy musiała być każdorazowo potwierdzona przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru działającego w imieniu zamawiającego. Okoliczności pogodowe zostały potwierdzone przez inspektora nadzoru dopiero w piśmie z dnia 30 maja 2018 roku. Z dokumentów przedłożonych kontrolującym nie wynikało, że w dniach wskazywanych przez DROGOMEX sp. z o.o. roboty budowlane nie były prowadzone;

W związku z powyższym wskazać należy, że istotne zmiany umowy (termin wykonania zamówienia, który był kryterium wyboru oferty) nastąpiły niezgodnie z – omówionymi powyżej - postanowieniami przyjętymi przez strony, a w konsekwencji z naruszeniem reguł zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego określonych w art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych - zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. W dalszej części przepisu ustawa wymienia okoliczności, w których dopuszczalne są zmiany umowy, w tym m.in.: [1] zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian; [2] zostały spełnione łącznie następujące warunki: a) konieczność zmiany umowy lub umowy ramowej spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, b) wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej. Przepisy art. 144 ust.1e pkt 2 lit. a) i b) stanowią, że zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli nie zmienia ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej i zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: [1] zmiana wprowadza warunki,

które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści, [2] zmiana narusza równowagę ekonomiczną umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie lub umowie ramowej.

5. Pismem z dnia 9 czerwca 2018 roku (wpływ do Starostwa w dniu 11 czerwca 2018 roku), podpisanym przez Kierownika Budowy, poinformowano Powiat Zgierski o zakończeniu prac budowlanych na ww. inwestycji oraz poproszono o wyznaczenie terminu odbioru końcowego. Pisma o tożsamej treści, popisane przez przedstawicieli wykonawcy, wpływały do Starostwa Powiatowego w dniach następujących: [1] pismo z dnia 11 czerwca 2018 roku (Kierownik Budowy) – wpływ w dniu 12 czerwca 2018 roku; [2] pismo z dnia 12 czerwca 2018 roku (zawiadomienie, że prace zakończono 11 czerwca 2018 roku) – wpływ w dniu 12 czerwca 2018 roku; [3] pismo z dnia 14 czerwca 2018 roku (Kierownik Budowy) – wpływ w dniu 14 czerwca 2018 roku; [4] pismo z dnia 19 czerwca 2018 roku (Kierownik Budowy, m.in. wskazanie, że teren został uporządkowany) – wpływ w dniu 20 czerwca 2018 roku; [5] pismo z dnia 22 czerwca 2018 roku (Kierownik Budowy, m.in. wskazanie, że teren został uporządkowany) – wpływ w dniu 22 czerwca 2018 roku.

Pismem DR.032.87.2018.DR z dnia 29 czerwca 2018 roku (w tym dniu inspektorzy RIO w Łodzi dokonali wizji w terenie inwestycji) poinformowano DROGOMEX sp. z o.o., że: *„W odpowiedzi na zgłoszenie zakończenie robót (...) Wydział Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Zgierzu nie wyraża zgody. Powyższa decyzja spowodowana jest niezakończonymi pracami na w/w inwestycji, tj. nieustawieniem znaku aktywnego. Ponadto w dniu 29.06.2018r. na terenie inwestycji prowadzone były jeszcze roboty związane ze ścinaniem poboczy”.*

W odpowiedzi na powyższe pismo, pismem z dnia 29 czerwca 2018 roku, podpisanym przez Kierownika Budowy, DROGOMEX sp. z o.o. poinformował Powiat Zgierski, że wszystkie prace na ww. zadaniu zostały zakończone w dniu 29 czerwca 2018 roku. Wykonawca wskazał ponadto, że *„decyzja o odrzuceniu naszego zawiadomienia z dnia 22.06.2018r. o zakończeniu robót (...) nie jest uzasadniona. Piszecie Państwo, że nie ma ustawionego znaku aktywnego D-6. Ta sytuacja była spowodowana zamianą tego zasilania Pylonu. W zamówieniu Pylon był zasilany przez panel fotowoltaiczny oraz turbinę wiatrową i Hybrydowy zestaw zasilający Akumulator Zelowy – 12V 200Ah. I takież (...) Pylon firma Drogomex zamówiła na wykonanie zadania. W trakcie wykonywania prac na budowie wynikła sytuacja mający duży skutek na zakup i montaż tego Pylonu. Producent Pylonu D-6 oświadczył, że nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego ładowania akumulatora poprzez system solarny. Ustalono zmianę zasilania na prąd zmienny 230V słupa energetycznego oraz dodatkowym solarem. W wyniku tej sytuacji musieliśmy zmienić zamówienie materiałów, realizacja tego zamówienia trwała 5 tygodni. Od dnia 22.06.2018 do dnia 26.06.2018 na terenie budowy trwały prace porządkowe”.* Zauważyć należy jednak, że w pismach z dnia 19 i 22 czerwca 2018 roku Kierownik Budowy potwierdzał uporządkowanie terenu.

W dniu 29 czerwca 2018 roku inspektorzy RIO w Łodzi wraz z pracownikiem Starostwa Powiatowego w Zgierzu dokonali wizji lokalnej realizowanej inwestycji. Stwierdzono w dwóch miejscach prowadzenie robót budowlanych: [1] firma Kłys – dwa pojazdy: koparka kołowa Hydrema i samochód ciężarowy typu wywrotka – prace na poboczach; [2] samochód skrzyniowy marki VW – prace związane z mechanicznym utwardzaniem poboczy. Pracownik Starostwa Powiatowego w Zgierzu uzyskał informację, iż robotnicy wykonują prace dla firmy DROGOMEX sp. z o.o.

W dniu 5 lipca 2018 roku komisja w składzie: Zastępca Naczelnika Wydziału Drogownictwa, Specjalista w Wydziale Drogownictwa, w obecności Inspektora Nadzoru, przedstawicieli Gminy Stryków oraz przy udziale wykonawcy reprezentowanego przez Kierownika Budowy – nie dokonała odbioru robót. Z protokołu wynikało: [1] zakończenie robót z dniem 29 czerwca 2018 roku; [2] uwagi do wykonanego przedmiotu zamówienia; [3] termin usunięcia uwag do dnia 16 lipca 2018 roku.

Zgodnie z załącznikiem do protokołu, stwierdzono następujące uwagi do przedmiotu zamówienia: „1) Nawierzchnię przy studziencie przy pos. nr 6 należy sfrezować na dł. ok. 10 m do połowy jezdni. 2) Z uwagi na niepodłączenie nie zostało sprawdzone działanie aktywnego przejścia. 3) Przy pos. nr 32 krawężnik i chodnik do podniesienia). Nawierzchnia do sfrezowania na odc. Ok. 16 m na szerokości do połowy jezdni wraz z regulacją wysokości wpustów. 4) Przy pos. 69 odtworzyć nawierzchnię asfaltową na zjeździe”.

W dniu 11 lipca 2018 roku (po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce) komisja w składzie: Naczelnik Wydziału Drogownictwa, Kierownik Oddziału Patrolowo-Drogowego Wydziału Drogownictwa, w obecności Inspektora Nadzoru, przedstawiciela Gminy Stryków oraz przy udziale wykonawcy reprezentowanego przez Kierownika Budowy – dokonała odbioru robót. Z protokołu wynikało: [1] zakończenie robót z dniem 7 lipca 2018 roku; [2] termin gwarancyjny – 12 lipca 2021 roku; [3] brak stwierdzonych usterek.

W dniu 27 lipca 2018 roku wykonawca - DROGOMEX sp. z o.o. wystawił fakturę FVP/0072/2018 na kwotę 2.701.906,42 zł (termin płatności faktury – 26 sierpnia 2018 roku). Z opisu do faktury wynikało, że „z uwagi na przekroczenie terminu wykonania inwestycji, tj. od dnia 10/06/2018r. do dnia 29/06/2018r. oraz w dniach od 06/06/2018r. do 07/06/2018r. została naliczona kara 22 x 0,5% wynagrodzenia umownego brutto określonego w § 3 ust. 1 umowy Nr 23/2018 z dnia 27/04/2018 r., za każdy dzień opóźnień w wykonaniu przedmiotu umowy: suma 22 x 13.509,53 zł = 297.209,66 zł. Z uwagi na § 7 ust. 8 oraz § 12 ust. 2 pkt 7 umowy (...) Zamawiający zobowiązany jest do naliczenia kary w wysokości 5.000 zł za wprowadzenie na teren budowy podwykonawcy⁵. Na podstawie §12 ust. 4 łączna kwota należna wykonawcy, po

⁵ Zauważyć należy, że powoływana umowa przewidywała też kary umowne w wysokości 5.000,00 zł m.in. za: [1] nieprzedłożenie projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane lub projektu jej zmiany, za każde zdarzenie; [2] nieprzedłożenie w terminie wskazanym w umowie poświadczony za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, za każde zdarzenie.

odliczeniu kar, wynosi 2.399.696,76 zł." Powyższa kwota została zapłacona firmie DROGOMEX sp. z o.o. w dniu 24 sierpnia 2018 roku.

Przebudowa drogi powiatowej nr 5110 E – ul. Kolejowa w Strykowie, gm. Stryków oraz wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków

W 2017 roku Powiat Zgierski przeprowadził trzy postępowania dotyczące przebudowy drogi powiatowej nr 5110 E – ul. Kolejowa w Strykowie, w tym dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (ZP.272.80.2017; ZP.272.89.2017), gdzie kwota brutto przeznaczona na sfinansowanie zamówienia w każdym postępowaniu wynosiła 149.343,65 zł. Postępowania zostały zakończone wynikiem negatywnym z powodu braku złożonych ofert. Trzecie postępowanie zostało przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych (ZP.272.99.2017). Kwota brutto przeznaczona na sfinansowanie zamówienia wynosiła 182.993,98 zł i tym samym została zwiększona w stosunku do dwóch poprzednich postępowań o 33.650,33 zł, mimo iż kosztorys inwestorski uaktualniony na dzień 16 listopada 2017 roku określał wartość ogółem robót na kwotę 149.343,65 zł. Do negocjacji zamawiający zaprosił jednego wykonawcę, tj. firmę DROGOMEX Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie. W zaproszeniu do udziału w negocjacjach termin zakończenia robót wskazano na ilość dni kalendarzowych: 20, 25, 30 dni z dopisaniem, iż termin ten podlega negocjacom. Złożona w dniu 5 grudnia 2017 roku przez firmę DROGOMEX Sp. z o.o. oferta określała wykonanie przedmiotu zamówienia w ciągu 10 dni za łączną cenę brutto w wysokości 182.950,00 zł. W wyniku przeprowadzonych negocjacji strony ustaliły wynagrodzenie brutto 182.950,00 zł i termin wykonania robót – 10 dni. Ze strony zamawiającego protokół został podpisany przez dwóch członków Zarządu Powiatu Zgierskiego: Wojciecha Brzeskiego i Adama Świniucha. W dniu 8 grudnia 2017 roku została zawarta z firmą DROGOMEX Sp. z o.o. umowa nr 74/2017 na realizację wskazanego zadania z warunkami wynikającymi z protokołu negocjacji.

Zamawiający przyjął cenę i termin wykonania zadania zaproponowane przez wykonawcę bez żadnych prób negocjacji – czego tym samym nie można nazwać przeprowadzonymi negocjacjami, a jedynie przychyleniem się do warunków zaproponowanych przez wykonawcę. Skrócony okres realizacji zadania z pierwotnie przyjętych dni: 30, 35, 40 i 20, 25, 30 – do 10 dni stwarzał prawdopodobieństwo niewykonania zadania w terminie, zarówno ze względu na krótki okres jego realizacji, jak również na przypadający okres jesienno-zimowy.

W związku z udzieleniem firmie DROGOMEX Sp. z o.o. zamówienia z wolnej ręki na realizację zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr 5110 E – ul. Kolejowa w Strykowie”, inspektorzy RIO w Łodzi zwrócili się z zapytaniem do Starosty Zgierskiego o wyjaśnienie - dlaczego podjęte zostały negocjacje tylko z jednym wykonawcą, jak również dlaczego podjęte zostały negocjacje z tym konkretnym wykonawcą, a nie np. z firmą konkurencyjną z terenu województwa łódzkiego ?

Pismem z dnia 11 lipca 2018 roku Krzysztof Kozanecki – Wicestarosta Zgierski wskazał: „W odpowiedzi na pismo z dnia 05.07.2018r. dotyczące zadania 'Przebudowa drogi powiatowej nr 5110 E – ul. Kolejowa w Strykowie' informujemy,

że po 2-krotnym nieskutecznym przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego zdecydowano wykonać zgodnie z ustawą PZP: art. 67 ust. 1 pkt 4. Przed wszczęciem procedury Wydział merytoryczny przeprowadził rozeznanie rynku. Ustalono, że w tym czasie (późna jesień, koniec listopada początek grudnia 2017 roku) były tylko dwie firmy, które podjęłyby się wykonania powyższego zadania. We wniosku wskazano firmę, która wyraziła akces wykonania prac na przedmiotowej budowie w terminach wskazanych przez Zamawiającego oraz przedstawiła najkorzystniejszą ofertę cenową. Należy dodać, że w czasie wyboru Wykonawcy i w okresie kończącym rok 2017 znaleźć firmę było niesamowicie trudno.”

Również w trybie zamówienia z wolnej ręki Powiat Zgierski udzielił firmie DROGOMEX Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie zamówienia na realizację zadania pn. „Wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków”.

Przed udzieleniem wskazanego zamówienia Powiat Zgierski przeprowadził jedno postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na trzy zadania, w tym na zadanie pn. „Wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków”. Kwota przeznaczona na wymienione zadanie w trybie przetargu nieograniczonego wynosiła netto 111.583,78 zł (brutto 137.248,05 zł) i wynikała z kosztorysu inwestorskiego z dnia 25 maja 2017 roku. Termin wykonania zadania min. 10 max. 20 dni kalendarzowych od przekazania terenu budowy. Na wymienione zadanie nie wpłynęła żadna oferta, w wyniku czego postępowanie w zakresie wskazanego zadania zostało unieważnione.

Następnie, w dniu 22 listopada 2017 roku zamawiający rozpoczął procedurę udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Kwota brutto przeznaczona na sfinansowanie zamówienia wynosiła brutto 244.500,00 zł i tym samym była wyższa od postępowania pierwotnego o 107.251,95 zł brutto. Kosztorys inwestorski z dnia 25 maja 2017 roku, uaktualniony przez Naczelnika Wydziału Drogownictwa na dzień 22 listopada 2017 roku, określał wartość ogółem robót na kwotę 111.583,78 zł, zaś z podatkiem VAT 137.248,05 zł. W dniu 1 grudnia 2017 roku zamawiający zaprosił do negocjacji jednego wykonawcę, tj. firmę DROGOMEX Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie. W zaproszeniu do udziału w negocjacjach termin zakończenia robót wskazano na ilość dni kalendarzowych: 10, 15, 20. W odpowiedzi na zaproszenie firma DROGOMEX Sp. z o.o. w dniu 5 grudnia 2017 roku złożyła ofertę określając, iż wykona przedmiot zamówienia w ciągu 10 dni za łączną cenę brutto w wysokości 244.407,15 zł. W wyniku przeprowadzonych negocjacji strony ustaliły wynagrodzenie brutto 244.407,15 zł i termin wykonania robót – 10 dni. Ze strony zamawiającego protokół został podpisany przez dwóch członków Zarządu Powiatu Zgierskiego: Wojciecha Brzeskiego i Adama Świniucha. W dniu 8 grudnia 2017 roku zawarta została z firmą DROGOMEX Sp. z o.o. umowa nr 75/2017 na realizację wskazanego zadania z warunkami wynikającymi z protokołu negocjacji.

Zamawiający również w tym postępowaniu przyjął cenę i termin wykonania zadania zaproponowane przez wykonawcę, tj. firmę DROGOMEX Sp. o.o. z Pruszkowa bez żadnych prób negocjacji. W przedmiotowym postępowaniu oferta wykonawcy, w zakresie wynagrodzenia, była ofertą stanowiącą 99,76% (244.407,15 zł) środków

zabezpieczonych w budżecie (245.000,00 zł), jednocześnie istotnie przewyższającą ustaloną przez zamawiającego wartość zamówienia.

W związku z powyższymi ustaleniami kontrolujący zwrócili się do Starosty Zgierskiego z zapytaniami dotyczącymi zaproszenia do negocjacji tylko firmy DROGOMEX Sp. z o.o. Pruszków – z którym Powiat Zgierski zawarł następnie umowę nr 75/2017 za wynagrodzeniem 244.407,15 zł brutto skoro wartość kosztorysowa robót wynosiła 111.583,78 zł netto, tj. 137.248,05 zł brutto, jak również dlaczego negocjacje podjęto z tym konkretnym wykonawcą ?

W pismach z dnia 2 i 10 lipca 2017 roku Wicestarosta Zgierski – Krzysztofa Kozaneckiego odpowiedział:

[1] *„Wydział Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Zgierzu informuje, że w dniu 17.10.2017r. zostało ogłoszone zamówienie publiczne na zadanie pn. 'Wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej Nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków'. Do wyznaczonego terminu tj. 08.11.2017r. godz. 10:10 nie wpłynęła żadna oferta. Z uwagi na powyższe Zamawiający przeprowadził postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.). W związku z brakiem zainteresowania wykonawców realizacją przedmiotowego zadania Zamawiający wskazał firmę gotową wykonać przedmiotową inwestycję w przewidzianym terminie. Firma 'Drogomex' realizowała wcześniej inne inwestycje dla Powiatu Zgierskiego.”*

[2] *„W odpowiedzi na pismo z dnia 03.07.2018r. dotyczące wyjaśnienia różnicy pomiędzy wartością udzielonego zamówienia, a wartością kosztorysową wynagrodzenia Wykonawcy, tj. firmy DROGOMEX Sp. z o.o. wynikającego z umowy nr 75/2017 na wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej Nr 5120 E w m. Bratoszewice, gm. Stryków Zarząd Powiatu Zgierskiego informuje, że wiele okoliczności miało wpływ na podnoszone przez Panią kwestie. Na wstępie należy nadmienić, że zadanie: „Wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej Nr 5120 E ul. Kolejowa w m. Bratoszewice gm. Stryków” jest dopełnieniem przebudowy tej drogi w tym konkretnym miejscu. Ponadto należy dodać, że kosztorys inwestorski tworzony był w I półroczu 2017 roku, a kontrakt podpisano i zrealizowano w drugiej części II półrocza. W ówczesnym czasie wartość cen potencjalnych Wykonawców znacznie wzrosły (ok. 150%). Należy również wspomnieć, że na cenę firmy DROGOMEX Sp. z o.o. miał również niewątpliwie wpływ termin wykonania (późna jesień – grudzień 2017, gdzie aura jest już loterią pogodową). Wspomniane wyżej okoliczności miały wpływ na wzrost oferty Wykonawcy o 107.159,10 zł brutto w stosunku do kosztorysu inwestorskiego.”*

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że w obydwu postępowaniach kosztorys inwestorski został uaktualniony na dzień rozpoczęcia procedur udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki. Aktualizacji dokonał Kierownik Wydziału Drogownictwa, tym samym kosztorysy te uwzględniały czynniki ekonomiczne występujące na rynku branży budowlanej w II półroczu 2017 roku. Biorąc powyższe pod uwagę należy przywołać art. 44 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych

nakładów. W tym celu prawodawca w tym samym art. 44 ust. 4 ww. ustawy zobowiązał jednostki sektora finansów publicznych do zawierania umów m.in. na roboty budowlane zgodnie z określonymi zasadami zamówień publicznych. Tym samym przeprowadzając negocjacje z potencjalnym wykonawcą w trybie z wolnej ręki – jednostki sektora finansów publicznych winny uwzględniać zasady określone nie tylko w zakresie zamówień publicznych, ale również zasady określone w ustawie o finansach publicznych, dotyczące m.in. celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych.

Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków

1. W dniu 17 października 2017 roku Powiat Zgierski ogłosił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na trzy zadania, w tym na budowę chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków. W dniu 24 października 2017 roku zamawiający dokonał modyfikacji treści SIWZ w zakresie warunków udziału w postępowaniu dla ww. zadania. Zamawiający, przed modyfikacją SIWZ, jako warunek udziału w postępowaniu wskazał roboty, którymi winien wykazać się wykonawca polegające na budowie chodnika i ścieżki rowerowej w pasie drogi co najmniej klasy „L” o długości nie mniejszej niż 290 m o wartości nie mniejszej niż 240.000,00 zł brutto każda wraz z podaniem daty, miejsca wykonania i podmiotów, na rzecz których roboty te zostały wykonane, natomiast po modyfikacji SIWZ wykonawca zobowiązany został do wykazania się robotami budowlanymi polegającymi na budowie chodnika w pasie drogi co najmniej klasy „L” o długości nie mniejszej niż 250 m, o wartości nie mniejszej niż 100.000,00 zł brutto każda.

Na zadanie „Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków” wpłynęła jedna oferta złożona przez Usługi Budowlane KAL-BRUK Zbigniew Skrzatek. W dniu 8 grudnia 2017 roku zamawiający na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych wezwał wykonawcę do złożenia wykazu robót budowlanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu – gdyż wykaz robót złożony w dniu 5 grudnia 2017 roku, w wyniku wezwania na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, nie spełniał wymogów postawionych przez zamawiającego (brak w poszczególnych robotach wskazania klasy drogi w jakiej roboty były wykonane oraz długości wykonanych robót). Zamawiający wyznaczając termin uzupełniania dokumentów do dnia 12 grudnia 2017 roku dopuścił przesłanie dokumentu pocztą elektroniczną na adres: a.boruta@powiat.zgierz.pl lub faksem na numer 427175484 zaznaczając, że jego oryginał należy niezwłocznie przesać do zamawiającego drogą pocztową bezpośrednio do siedziby zamawiającego. W wyznaczonym terminie, tj. w dniu 12 grudnia 2017 roku o godz. 9⁰¹ na pocztę elektroniczną zamawiającego wpłynął wykaz robót wraz z poświadczeniami wykonania robót. Natomiast oryginał dokumentu wpłynął do zamawiającego w dniu 14 grudnia 2017 roku, tj. po terminie wyznaczonym przez zamawiającego. Wskazany wykaz wypełniał postawione przez zamawiającego żądanie.

Zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia – dokumenty winny zostać złożone w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem. Zatem, wykaz robót uzupełniony zgodnie z drugim wezwaniem, powinien wpłynąć do siedziby zamawiającego w wymaganej przepisami formie do dnia 12 grudnia 2017 roku. Wobec powyższego, zamawiający - na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo zamówień publicznych - winien wykluczyć wykonawcę, a następnie zgodnie z art. 24 ust. 4 ww. ustawy ofertę wykonawcy wykluczonego – odrzucić. Zamawiający nie wykluczył, jak również nie odrzucił oferty firmy Usługi Budowlane KAL-BRUK, w wyniku czego ze wskazanym wykonawcą w dniu 22 grudnia 2017 roku została zawarta umowa nr 79/2017.

2. W dniu 22 grudnia 2017 roku Powiat Zgierski zawarł z firmą Usługi Budowlane KAL-BRUK Zbigniew Skrzatek umowę nr 79/2017 na realizację zadania „Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gmina Stryków”. Umowa została podpisana ze strony zamawiającego przez Przewodniczącego Zarządu Powiatu Zgierskiego – Bogdana Jarotę i Członka Zarządu – Wojciecha Budziarskiego. Zgodnie z umową, termin realizacji zadania określono:

- termin rozpoczęcia – od dnia podpisania umowy,
- termin przekazania terenu robót – do 7 dni kalendarzowych od daty podpisania umowy,
- termin rozpoczęcia robót – do 7 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu,
- termin zakończenia robót: 20 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu.

W dniu podpisania umowy spisany został protokół z przekazania placu budowy. Wykonawcy przekazano również projekt wykonawczy i dziennik budowy. Pismem z dnia 27 grudnia 2017 roku wykonawca zwrócił się do Starostwa Powiatowego w Zgierzu o dokonanie odbioru robót budowlanych, polegających na budowie chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, zakończonych w dniu 27 grudnia 2017 roku. Wymienione pismo nie zawierało daty jego wpływu do Starostwa Powiatowego w Zgierzu.

Również w dniu 27 grudnia 2017 roku nastąpił odbiór robót pn. Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w Bratoszewicach. Zatem, zgłoszenie odbioru robót, jak również sam odbiór robót, nastąpił po pięciu dniach od podpisania umowy i protokolarnego przekazania terenu. Komisja odbierająca roboty stwierdziła, iż: [1] roboty zostały zakończone dnia 27 grudnia 2017 roku, [2] termin gwarancyjny ustalono na dzień 27 grudnia 2020 roku, [3] usterki – nie stwierdzono. Protokół podpisały osoby uczestniczące w odbiorze robót.

Objęta kontrolą dokumentacja realizacji zadania „Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w Bratoszewicach” wskazała, iż zadanie zrealizowane zostało w ciągu 6 dni (uwzględniając dzień przekazania placu budowy), na które to dni przypadają dni wolne od pracy, tj. dni świąt Bożego Narodzenia. Jednocześnie dokumentacja zawierała pismo z dnia

5 stycznia 2018 roku, sygnowane przez Wydział Drogownictwa, dotyczące otrzymania w dniu 5 stycznia 2018 roku informacji telefonicznej o zapadającej się nawierzchni ścieżki rowerowej na dwóch odcinkach, na łącznej długości około 200 mb, na zrealizowanej w dniach 22-27 grudnia 2017 roku inwestycji. Inwestor nakazał wykonawcy naprawę nawierzchni ścieżki w lokalizacjach zapadnięć. Jak wynikało z ww. pisma przyczyną wystąpienia zapadnięć było wbudowanie niewłaściwej partii zawilgoconego kruszywa. Wykonawca został zobligowany do natychmiastowej naprawy uszkodzonych miejsc wraz z uporządkowaniem przyległego terenu. Zobowiązano wykonawcę w ciągu 21 dni kalendarzowych, z uwzględnieniem warunków pogodowych, do przeprowadzenia przeglądu całego zakresu prac. Pismo prócz pracowników Wydziału merytorycznego podpisane zostało przez Starostę Zgierskiego, z adnotacją *Akceptuję do wykonania*. W dniu 26 stycznia 2018 roku spisany został protokół nr 1 odbioru ostatecznego robót – gwarancyjnych wykonanych w ramach umowy nr 79/2017 z dnia 22 grudnia 2017 roku na drodze 5120E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice. W protokole wskazano, że w okresie od zakończenia robót do dnia 5 stycznia 2018 roku stwierdzono zapadającą się nawierzchnię ścieżki rowerowej na odcinkach o łącznej długości ok 200 mb. Wady nieujawnione w czasie odbioru końcowego powstały na skutek niewłaściwej partii zawilgoconego kruszywa. W pkt 3 protokołu wskazano, że wady zostały usunięte przez wykonawcę w ramach gwarancji – doprowadzenie wykonanej budowy chodnika do stanu zgodnego z zamówieniem. Zgodnie z pkt 4 postanowiono odebrać ostatecznie wykonane roboty. Termin gwarancji na ww. roboty ustalono na dzień 27 stycznia 2021 roku. Protokół podpisali odbierający, w tym Starosta Zgierski.

Powyższe wskazuje, że roboty związane z wykonaniem zadania wykonane zostały w ciągu 6 dni, w tym w ciągu dni świątecznych, natomiast roboty związane z naprawą trwały 21 dni, czyli znacznie dłużej, niż sama budowa chodnika, ścieżki rowerowej i miejsc postojowych.

Inspektorzy RIO w Łodzi, w celu weryfikacji rzetelności wykonywania zadania, zwrócili się do Starosty Zgierskiego o okazanie dziennika budowy wskazanego w protokole z przekazania placu budowy, spisanego w dniu 22 grudnia 2017 roku. Przedmiotowy dziennik budowy nie został jednak kontrolującym okazany. W piśmie z dnia 2 lipca 2018 roku złożonym kontrolującym Wicestarosta Zgierski – Krzysztof Kozanecki wskazał *„Dziennik budowy – brak. W protokole przekazania placu budowy zostało omyłkowo wpisane. Budowa chodnika nie wymagała prowadzenia dziennika budowy – inwestycje na zgłoszenie robót.”*

Mając na uwadze prace nad budową chodnika, ścieżki rowerowej oraz miejsc postojowych trwające zaledwie 6 dni, w odniesieniu do okresu usuwania powstałej usterki trwające 21 dni, jak również w odniesieniu do terminu, który zamawiający wskazał w umowie jako zakończenie zadania – 20 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu – inspektorzy kontroli zwrócili się do Przewodniczącego Zarządu Powiatu Zgierskiego o potwierdzenie rzetelności spisanego w dniu 27 grudnia 2017 roku protokołu odbioru robót – do robót objętych umową nr 79/2017 z dnia 22 grudnia 2017 roku. W odpowiedzi z dnia

11 lipca 2018 roku Krzysztof Kozanecki – Wicestarosta Zgierski działający w zastępstwie Starosty, wskazał: „W odpowiedzi na pismo z dnia 05.07.2018 r. dotyczące zadania 'Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej Nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice gm. Stryków' potwierdzam rzetelność protokołu końcowego odbioru robót wykonanych zgodnie z treścią umowy nr 79/2017 z dnia 22 grudnia 2017 roku.” Kontrolujący zwrócili się również do Naczelnika Wydziału Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Zgierzu pełniącego przy ww. zadaniu funkcję inspektora nadzoru z pytaniem czy rzetelność protokołu końcowego odbioru robót z dnia 27 grudnia 2017 roku odpowiada robotom zgodnie z treścią umowy nr 79/2017 z dnia 22 grudnia 2017 roku? Pismem z dnia 11 lipca 2018 roku Naczelnik Wydziału Drogownictwa wskazał: „W odpowiedzi na pismo z dnia 05.07.2018r. dotyczące zadania 'Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej Nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice gm. Stryków' informuję, że zakres rzeczowo-finansowy umowy nr 79/2017 z dn. 22 grudnia 2017 roku został wykonany przez firmę KAL BRUK w 100%, czego potwierdzeniem jest protokół odbioru końcowego”.

Jak zostało wyżej wskazane zadanie realizowane było w ciągu 6 dni, z czego 3 dni były dniami wolnymi od pracy i dniami świątecznymi (24-26 grudnia 2017 roku). Tym samym, mając na uwadze sytuację zaistniałą po dokonanych odbiorze, RIO w Łodzi ma uzasadniona wątpliwość, czy przedmiot umowy – obejmujący budowę chodnika i ścieżki rowerowej na ul. Kolejowej od posesji nr 1 do przejazdu kolejowego, budowę miejsc postojowych i przebudowę zjazdów – mógł zostać wykonany w ciągu 3 dni roboczych.

Zapłata za roboty nastąpiła w dniu 28 grudnia 2017 roku – na podstawie faktury nr 29/2017 z dnia 27 grudnia 2017 roku.

3. Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy nr 79/2017, wykonawca przedłożył zamawiającemu harmonogram robót, przy czym harmonogram ten nie zawierał daty jego wpływu do Starostwa Powiatowego w Zgierzu, jak również zamawiający nie dokonał jego zatwierdzenia, co było wymagane postanowieniami umowy. Termin zakończenia zadania, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 umowy, wynosił 20 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu budowy. Teren przekazano w dniu 22 grudnia 2017 roku, zatem termin zakończenia zadania przechodził na styczeń 2018 roku (22 grudnia 2017 roku – 11 stycznia 2018 roku), natomiast harmonogram, począwszy od robót przygotowawczych do robót wykończeniowych włącznie, odnosił się do tylko do grudnia 2017 roku, bez wskazania terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych robót. Powyższe wskazuje, uwzględniając protokół odbioru robót, iż harmonogram ten sporządzony został po zakończeniu zadania, gdyż w innym przypadku prace rozłożone zostałyby na przełom grudnia 2017 roku i stycznia 2018 roku, a nie przypadały wyłącznie na miesiąc grudzień (odbiór terenu robót nastąpił w dniu 22 grudnia 2017 roku). Powyższe wskazuje, iż harmonogram ten nie został przekazany w wymaganym terminie, a dostosowany jedynie do istniejącej już dokumentacji.

Przebudowa drogi powiatowej nr 5122 E – ul. Długa w Rosanowie, gm. Zgierz

1. W dniu 16 listopada 2017 roku Powiat Zgierski udzielił zamówienia publicznego firmie DROGOMEX Sp. o.o. z siedzibą w Pruszkowie na „Przebudowę drogi powiatowej nr 5122 E – ul. Długa w Rosanowie w gm. Zgierz”. Zawarta umowa nr 69/2017 określała: termin rozpoczęcia zadania - od dnia podpisania umowy; termin przekazania terenu robót - do 7 dni kalendarzowych od daty podpisania umowy; termin rozpoczęcia robót - do 7 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu; termin zakończenia robót – 35 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu. Jednocześnie wskazano, że w odniesieniu do terminu wykonania robót budowlanych określonego postanowieniami umownymi, nie będzie zaliczany okres w trakcie jej realizacji, spowodowany wystąpieniem okoliczności, o których mowa w § 14 ust. 2 pkt 9 umowy, tj. możliwości przedłużenia terminu wykonania umowy w przypadku zaistnienia okoliczności wymienionych w pkt 10 i 11 (wstrzymanie robót budowlanych w związku z wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych - pkt 10, oraz wstrzymanie robót budowlanych w okolicznościach wyspecyfikowanych w § 14 ust. 2 - pkt 11 umowy). Ustalone wynagrodzenie, było wynagrodzeniem ryczałtowym wynoszącym 899.130,00 zł brutto. Przekazanie placu budowy nastąpiło protokolarnie dopiero w dniu 23 maja 2018 roku. Zgłoszenie wykonania robót nie wymagających pozwolenia na budowę wystawiono z datą 17 maja 2018 roku – potwierdzenie braku wniesienia sprzeciwu odnotowano z datą 23 maja 2018 roku. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, określająca brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia, wydana została w dniu 19 kwietnia 2018 roku, na podstawie wniosku w sprawie wydania decyzji złożonego w dniu 14 listopada 2017 roku.

Na okoliczność bardzo późnego przekazania wykonawcy terenu budowy kontrolującym okazano notatkę służbową z dnia 22 listopada 2017 roku wskazującą: *„W dniu 16.11.2017r. została przekazana do Wydziału Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Zgierzu podpisana Umowa Nr 69/2017 z dnia 16.11.2017r. na wykonanie zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej Nr 5122 E – ul. Długa w Rosanowie, gm. Zgierz” z firmą „DROGOMEX” Sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie. Ze względu na to, że warunki atmosferyczne utrzymują się poniżej +5° C nie mogą przekazać placu budowy Wykonawcy robót (prognozy pogody w załączeniu).”* Notatka zawierała adnotację Naczelnika Wydziału Drogownictwa o treści *„Notatkę wykorzystać w celach służbowych i dołączyć do akt sprawy”*. Kontrolującym okazano prognozy pogody, na podstawie których spisana została ww. notka. Analiza wydruków prognoz ze strony www.meteo.pl dla okresu od dnia 16 listopada 2017 roku do dnia 24 listopada 2017 roku wykazała, że w dniach 22-24 listopada 2017 roku temperatura w ciągu dnia miała być powyżej +5°C, przy czym stan faktyczny wskazywał, iż Powiat Zgierski nie podjął żadnej innej próby przekazania wykonawcy terenu budowy. Ponadto, inspektorom kontroli nie przedłożono dalszych prognoz pogodowych na kolejne dni, ani miesiąca listopada, ani miesiąca grudnia 2017 roku. Odnosząc się do wskazanej notatki służbowej oraz

załączonych meteorogramów brak jest uzasadnienia do nieprzekazania wykonawcy terenu budowy w roku 2017.

W odniesieniu do powyższego zadania należy zauważyć, iż umowa zawarta została w dniu 16 listopada 2017 roku, przy czym realizacja przedmiotu umowy nastąpiła na przełomie maja i czerwca 2018 roku. Zamawiający na okoliczność opóźnienia realizacji zadania przedłożył kontrolującemu wyjaśnienie, w którym wskazał, że opóźnienie to wynikało z czynników atmosferycznych oraz ze względów formalnych, tj. brak zgłoszenia wykonania robót nie wymagającego pozwolenia na budowę do jednostki architektoniczno – budowlanej i wystąpienie o wydanie decyzji środowiskowej. Analiza temperatur w dniach od 16 do 23 grudnia 2017 roku wykazała, iż w końcowym okresie temperatura oscylowała powyżej +5°C i mimo to nie dokonano przekazania wykonawcy placu budowy. Ponadto należy wskazać, iż w grudniu 2017 roku wykonawcy realizowali dla Powiatu Zgierskiego inne zadania związane z przebudowami dróg i chodników, które to zadania, jak wynika z protokołów odbioru wskazanych w niniejszym protokole kontroli, zostały rozpoczęte w miesiącu 2017 roku i w tym też miesiącu zostały zakończone, tj. zadania:

- 1) Przebudowa drogi powiatowej nr 5110 E – ul. Kolejowa w Strykowie – w okresie od 12 do 20 grudnia 2017 roku (9 dni),
- 2) Wykonanie nakładki w pasie drogi powiatowej nr 5120 E – ul. Kolejowa w m. Bratoszewice, gm. Stryków – w okresie od 15 do 22 grudnia 2017 roku (8 dni).

Zatem należy stwierdzić, że warunki atmosferyczne w grudniu 2017 roku pozwalały na tego typu prace, bądź przypuszczać można, iż realizowane w grudniu 2017 roku zadania – zrealizowane zostały faktycznie w innym terminie. W odniesieniu zaś do przyczyn formalnych, należy podkreślić, iż już na etapie przygotowań do rozpoczęcia realizacji inwestycji, tj. procedury przetargowej, wszystkie elementy formalne powinny być zakończone, tak aby z całą pewnością zadanie można było zrealizować. Natomiast w zaistniałym stanie faktycznym zgłoszenie budowy obiektu lub wykonania robót nie wymagających pozwolenia na budowę w zakresie: „Przebudowy drogi powiatowej nr 5122 E – ul. Długa w Rosanowie” nastąpiło dopiero w dniu 17 maja 2018 roku, zaś wystąpienie o wydanie decyzji środowiskowej miało miejsce dopiero w dniu 14 listopada 2017 roku, zatem dwa dni przed zawarciem umowy, co sugeruje, że umowę zawierano z przeświadczeniem, iż jej realizacja nastąpi już w roku następnym. Decyzja z dnia 19 kwietnia 2018 roku o środowiskowych uwarunkowaniach wydana została na podstawie § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 71), zgodnie z którym - *Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć: drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia*

16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W sentencji przedmiotowej decyzji wskazano, iż brak było potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na przebudowie drogi powiatowej nr 5122 E – ul. Długa w Rosanowie gm. Zgierz. W uzasadnieniu wskazano „(...) Planowane przedsięwzięcie położone jest poza obszarami objętymi ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”. W decyzji wyspecyfikowano formy ochrony przyrody zlokalizowane w pobliżu inwestycji i których odległość od inwestycji znajduje się od 1,3 km do 10 km.

Tym samym, w ocenie RIO w Łodzi, wskazane uwarunkowania formalne stanowiły jedynie czynniki mające oddalić termin realizacji powyższego zadania, chociażby ze względu na to, iż w tym samym okresie rozpoczęte zostały dwie procedury udzielenia zamówienia publicznego na rzecz firmy DROGOMEX Sp. z o.o. w trybie z wolnej ręki, których termin realizacji w obu przypadkach przypadał na grudzień 2017 roku i był bardzo krótki. Zadania te realizowane były przy udziale dotacji celowych z Gminy Stryków, które to dotacje należało rozliczyć do dnia 28 grudnia 2017 roku. Jednocześnie należy nadmienić, iż opóźnienia w realizacji inwestycji na drodze powiatowej nr 5110 E – Tymianka – Osse mogły wynikać z faktu, iż w tym czasie firma DROGOMEX Sp. z o.o. realizowała dla Powiatu Zgierskiego zadanie pn. Przebudowa drogi powiatowej nr 5122 E – ul. Długa w Rosanowie, gm. Zgierz, którego realizacja powinna nastąpić w listopadzie 2017 roku, tym samym zadanie to realizowane było z dużym opóźnieniem i prawdopodobnie z tego też powodu było w danym momencie priorytetowe.

Pozostałe nieprawidłowości

W §14 ust. 2 pkt 9) umów na wykonanie robót budowlanych, które zostały wymienione poniżej, Powiat Zgierski przewidywał możliwość przedłużenia terminu wykonania umowy w przypadku zaistnienia okoliczności wymienionych m.in. w pkt 10) tych umów – wstrzymania robót budowlanych w związku z wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych, tj.: [1] temperatura gruntu niższa niż +5°C; [2] ciągłe opady śniegu, utrzymujące się dłużej niż 2 dni kalendarzowe; [3] śnieg utrzymujący się na gruncie dłużej niż 2 dni kalendarzowe; [4] opady deszczu utrzymujące się przez 3 dni kalendarzowe. W dalszej części umowy, w § 14 ust. 2 pkt 12, widniał następujący zapis: „Wykonawca może wystąpić do Zamawiającego z wnioskiem o wyrażenie zgody na wstrzymanie realizacji robót budowlanych. Wniosek musi zawierać uzasadnienie oraz dowody zaistnienia okoliczności mających wpływ na prawidłową realizację przedmiotu umowy, w szczególności zaistnienia okoliczności pogodowych: ogólnodostępne mapy pogodowe, dokumentację fotograficzną itp., w przypadku zaistnienia innych okoliczności opinie, dokumenty potwierdzające stan opisany we wniosku. Ponadto Wykonawca zobowiązany jest załączyć do wniosku zestawienie elementów robót budowlanych, których nie może wykonać ze względu na zaistniałe okoliczności. Zasadność wniosku Wykonawcy musi być każdorazowo potwierdzona przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru działającego w imieniu Zamawiającego. Do terminu wykonania umowy, określonego zapisami umownymi nie będzie zaliczany okres przerwy w jej

realizacji spowodowany wystąpieniem okoliczności, o których mowa w pkt 9)”. Ponadto w §14 ust. 3 zawarto następujący zapis: „Zmiana umowy dokonana z naruszeniem przepisu ust. 2 jest nieważna”. W umowach wskazanych poniżej dokonywano zmian zawartych umów z naruszeniem ww. reguł i w konsekwencji powoływanego już wcześniej art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych albo przedłożona inspektorom dokumentacja nie pozwalała na przesądzenie, że zaistniały okoliczności faktyczne pozwalające na dokonanie zmiany:

- umowa nr 50/2017 z dnia 26 września 2017 roku zawarta przez Powiat Zgierski, reprezentowany przez Członków Zarządu Wojciecha Brzeskiego oraz Adama Świniucha, z Przedsiębiorstwem Budowy Dróg i Mostów ERBEDIM sp. z o.o. (97-300 Piotrków Trybunalski, ul. Żelazna 3) na wykonanie inwestycji pn. Wykonanie nakładki asfaltowej w pasie drogi powiatowej nr 5137E na odcinku Parzęczew – Wytrzyszczki (gm. Parzęczew) za wynagrodzeniem w kwocie 1.171.146,94 zł, w terminie 50 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu (protokolarnego przekazania placu budowy dokonano w dniu 3 października 2017 roku).

Pismem z dnia 20 listopada 2017 roku, podpisanym przez Wiceprezesa PBDiM ERBEDIM sp. z o.o., zwrócono się do Powiatu Zgierskiego z prośbą o przesunięcie terminu zakończenia realizacji zadania: *„W związku z wystąpieniem niesprzyjających warunków atmosferycznych zwracamy się do Państwa o zmianę terminu zakończenia robót przewidzianych Umową. Zgodnie z warunkami zapisanymi w Umowie Nr 50/2017 Wykonawca ma prawo do zmiany treści Umowy i przedłużenia terminu wykonania w przypadku wystąpienia niekorzystnych warunków atmosferycznych, tj.: opady deszczu utrzymujące się przez 3 dni kalendarzowe. W okresie od 23 października do 13 listopada przez Polskę i teren budowy przetoczyły się dwa orkany przynosząc silne opady deszczu i porywiste wiatry. Wg archiwum informacji pogodowych <https://tvnmeteo.tvn24/archiwum-2017-10-24,1>; <https://tvnmeteo.tvn24/archiwum-2017-11-06,1> w okresie tym zanotowano 11 dni deszczowych. Informujemy, że roboty w zakresie jezdni zostały wykonane, a pozostałe prace nie będą miały wpływu na utrudnienie w ruchu pojazdów. W związku z tym wnosimy, na podstawie §14 Umowy, o zmianę §2 ust. 1 podpunkt 4 Umowy, dotyczące zakończenia przedmiotu umowy o czas niezbędny do jego ukończenia, a który Wykonawca określa na podstawie utrudnień w realizacji zadania z przyczyn opadów deszczu na 8 dni. Zwracamy się o akceptację naszego wniosku i uznanie argumentów przedstawionych powyżej, jednocześnie deklarujemy wykonanie wszystkich prac objętych Umową możliwie w jak najkrótszym czasie”*. Do pisma załączono wydruki z archiwum pogody godzina po godzinie dla miejscowości Parzęczew za okres od dnia 23 października do dnia 13 listopada 2017 roku.

Aneks nr 1 z dnia 22 listopada 2017 roku, podpisanym przez Starostę Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Wicestarostę Krzysztofa Kozaneckiego, przedłużono termin zakończenia robót do dnia 30 listopada 2017 roku (pierwotny termin upływał z dniem 22 listopada 2017).

Z przedłożonych przez wykonawcę dokumentów nie wynikało, by w przedmiotowym okresie występowały *„opady deszczu utrzymujące się przez*

3 dni kalendarzowe”, co stanowiło warunek konieczny złożenia wniosku o wstrzymanie robót. W ocenie RIO w Łodzi, przez to pojęcie należy rozumieć opady trwające przez większą część dnia, a nie w ogóle opady deszczu. Zauważyć należy, że w miesiącach jesiennych (październik-listopad), w których była realizowana inwestycja, występujące przelotne opady nie są zjawiskiem nadzwyczajnym i każdy przedsiębiorca musi takie zjawiska pogodowe brać pod uwagę, co wiąże się z ryzykiem prowadzenia działalności gospodarczej. Poza tym wykonawca licząc się z możliwością wystąpienia niekorzystnych warunków pogodowych mógł zaproponować dłuższy termin realizacji zamówienia (70 dni kalendarzowych), co oczywiście wiązałoby się z brakiem punktacji za to kryterium (wykonawca zaproponował 50 dni kalendarzowych przez co uzyskał 40 punktów – waga kryterium terminu wynosiła 40%);

- umowa nr 61/2017 z dnia 10 października 2017 roku zawarta przez Powiat Zgierski, reprezentowany przez Członków Zarządu Wojciecha Brzeskiego oraz Adama Świniucha, z Dariuszem Kłyszem (Roboty Drogowe Dariusz Kłysz; 95-002 Smardzew; Łagiewniki Nowe, ul. Smardzewska 5) na wykonanie inwestycji pn. Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5142E w miejscowości Ustronie (gm. Zgierz), za wynagrodzeniem w kwocie 324.720,00 zł, w terminie 40 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu (protokolarnego przekazania placu budowy dokonano w dniu 17 października 2017 roku).

W dniu 20 listopada 2017 roku wykonawca inwestycji zwrócił się do Powiatu Zgierskiego pismem następującej treści: *„Firma Roboty Drogowe Dariusz Kłysz zwraca się z prośbą o przesunięcie terminu zakończenia realizacji zadania pn. »Budowa chodnika w pasie drogi powiatowej nr 5142E w m. Ustronie, gm. Zgierz«, zgodnie z zawartą umową Nr 61/2017 z dnia 10.10.2017 r. W związku z wystąpieniem okoliczności zawartych w w/w umowie, zgodnie z §14 pkt 9 i 10 ppkt a) zawartej umowy, w dniach 31 października oraz od 11 do 14 listopada, jak również 17 i 18 listopada – występowała temperatura niższa niż +5 °C., stan taki miał miejsce przez 7 dni kalendarzowych. Ponadto zgodnie z §14 pkt 10 ppkt d), w dniach 27.10 do 29.10 oraz 01.11 do 03.11 występowały opady deszczu utrzymujące się przez 3 dni, stan taki miał miejsce przez 6 dni kalendarzowych. Opady deszczu występowały również w innych dniach trwania okresu umowy powodując przerwy w prowadzeniu budowy chodnika, a okoliczności te nie zostały zawarte w umowie. W związku z powyższym, prosimy o przesunięcie terminu zakończenia realizacji budowy chodnika o 13 dni kalendarzowych, to jest do 8 grudnia 2017 roku r. Jako dowód występujących okoliczności przedstawiamy meteorogramy pogodowe”. Załączone meteorogramy pogodowe zostały wygenerowane dla miasta Łodzi, natomiast inwestycja była realizowana na terenie gminy Zgierz (miejscowość Ustronie). Serwis z którego korzystał wykonawca pozwala na generowanie meteorogramów dla miasta Zgierza.*

Aneksem nr 1 z dnia 23 listopada 2017 roku, podpisanym przez Starostę Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Wicestarostę Zgierskiego Krzysztofa Kozaneckiego, przedłużono termin zakończenia robót do dnia 8 grudnia 2017 roku (pierwotny termin upływał z dniem 27 listopada 2017 roku).

W ocenie RIO w Łodzi z przedłożonych przez wykonawcę dokumentów nie wynikało, by w przedmiotowym okresie występowały „opady deszczu utrzymujące się przez 3 dni kalendarzowe”, co stanowiło warunek konieczny złożenia wniosku o wstrzymanie robót. Przez to pojęcie należy rozumieć opady trwające przez większą część dnia, a nie w ogóle opady deszczu. Zauważyć należy, że w miesiącach jesiennych (październik-listopad), w których była realizowana inwestycja, występujące przelotne opady nie są zjawiskiem nadzwyczajnym i każdy przedsiębiorca musi takie zjawiska pogodowe brać pod uwagę, co wiąże się z ryzykiem prowadzenia działalności gospodarczej. Poza tym wykonawca licząc się z możliwością wystąpienia niekorzystnych warunków pogodowych mógł zaproponować dłuższy termin realizacji zamówienia (70 dni kalendarzowych), co oczywiście wiązałoby się z brakiem punktacji za to to kryterium (wykonawca zaproponował 40 dni kalendarzowych przez co uzyskał 40 punktów – waga kryterium terminu wynosiła 40%);

- umowa nr 62/2017 z dnia 17 października 2017 roku zawarta przez Powiat Zgierski, reprezentowany przez Przewodniczącego Zarządu Powiatu Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Członka Zarządu Wojciecha Budziarskiego, z TRAKCJA PRKiI S.A. (00-120 Warszawa, ul. Złota 59) na wykonanie inwestycji pn. Przebudowa drogi powiatowej nr 5168E (ul. Piotrkowska w Aleksandrowie Łódzkim) za wynagrodzeniem w kwocie 822.523,12 zł, w terminie 50 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu (protokolarnego przekazania placu budowy dokonano w dniu 19 października 2017 roku).

Pismem z dnia 22 listopada 2017 roku, podpisanym przez przedstawiciela TRAKCJA PRKiI S.A., zwrócono się do Powiatu Zgierskiego z prośbą o przesunięcie terminu zakończenia realizacji zadania: „*Na podstawie zapisu §14 ust. 2 pkt 10) podpunkty a) i d), TRAKCJA PRKiI S.A. wnioskuje o przedłużenie terminu wykonania umowy do 29 grudnia 2017 r. Wniosek uzasadniamy wystąpieniem okoliczności wymienionych w przywołanych wyżej zapisanych umownych, tzn. – temperatura gruntu poniżej +5° C – w okresie od 14 do 21 listopada – 8 dni, - opady deszczu utrzymujące się przez 3 dni kalendarzowe – w okresie od 25 do 29 października – 5 dni i w okresie od 1 do 3 listopada – 3 dni – łącznie 8 dni. Na dowód powyższego załączamy kopie stron z Dziennika Budowy z wpisami dot. występujących warunków pogodowych, potwierdzonych przez Inspektora Nadzoru oraz wydruki meteorogramów ICM. Ponadto sygnalizujemy, że w tygodniu okołoświątecznym – od 30 października do 3 listopada wystąpiły znaczne utrudnienia w wykonywaniu robót z uwagi na zwiększony ruch pojazdów i pieszych oraz parkowanie pojazdów. Spowolnienie tempa robót spowodowane wymienionymi powyżej okolicznościami stwarza dodatkowe zagrożenie dla wykonywania prac bitumicznych oraz oznakowania poziomego, które wymagają szczególnie sprzyjających warunków pogodowych rzadko występujących o tej porze roku. W związku z powyższym TRAKCJA PRKiI S.A. uważa wniosek o wydłużenie terminu wykonania umowy za zasadny i prosi o jego akceptację*”. Do pisma załączono Dziennik Budowy z dnia 29 września 2017 roku (strony 1-4) oraz wspomniane meteorogramy dla miejscowości Aleksandrów Łódzki.

Aneksem nr 1 z dnia 30 listopada 2017 roku, podpisanym przez Starostę Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Wicestarostę Krzysztofa Kozaneckiego, przedłużono termin zakończenia robót do dnia 15 grudnia 2017 roku (pierwotny termin upływał z dniem 8 grudnia 2017).

W Dzienniku Budowy dokonano m.in. następujących wpisów: [25.10.2017] wpis Kierownika Budowy – „Z uwagi na ciągłe i intensywne opady deszczu wstrzymano roboty rozbiórkowe”; [26.10.2017] wpis Kierownika Budowy – „Kontynuacja prac rozbiórkowych z przerwami z powodu opadu deszczu”; [27.10.2017] wpis Kierownika Budowy – „W dniu dzisiejszym wstrzymano całkowicie roboty rozbiórkowe z powodu silnych opadów deszczu”; [28.10.2017] wpis Kierownika Budowy – „Brak możliwości kontynuowania robót (...) silne opady deszczu”; [29.10.2017 – niedziela] wpis Kierownika Budowy – „Wstrzymano roboty w dniu dzisiejszym, opady deszczu, silny wiatr oraz duży ruch uliczny (...)”; [30.10.2017] wpis Inspektora Nadzoru – „Potwierdzam wystąpienie niekorzystnych warunków pogodowych w/w terminach”; [30.10.2017] wpis Kierownika Budowy – „Kontynuacja robót rozbiórkowych (...)”. Kolejne wpisy Kierownika Budowy oraz Inspektora Nadzoru zostały dokonane w dniach 3-13 listopada 2017 roku – potwierdzenie realizacji prac.

Na podstawie zapisów Dziennika Budowy jedynie okres 27-29 października 2017 roku wypełnia przesłankę „opady deszczu utrzymujące się przez 3 dni kalendarzowe”, która stanowiłaby uzasadnienie do przedłużenia terminu realizacji zadania. W Dzienniku Budowy wskazano, że w dniu 25 października 2017 roku wstrzymano roboty z uwagi na opady deszczu, jednak w dniu następnym (26 października 2017) roboty były kontynuowane, wprawdzie z przerwami z uwagi na opady deszczu, jednak charakter prowadzonych prac (roboty rozbiórkowe) nie stanowił przeszkody. Z załączonego meteorogramu z dnia 26 października 2017 roku nie wynika występowania opadów w tym dniu. Wykonawca w swym piśmie wskazał ponadto, że w dniach 14-21 listopada 2017 roku występowała temperatura gruntu poniżej +5° C, co potwierdzają załączone meteorogramy. Załączony przez TRAKCJA PRKiI S.A. Dziennik Budowy (strony 1-4) obejmuje jedynie okres do dnia 13 listopada 2017 roku. Z przedłożonych dokumentów nie można ustalić co się działo na budowie w okresie 14-21 listopada 2017 roku. Jeżeli w tym czasie roboty byłyby wstrzymane z uwagi na warunki atmosferyczne (niskie temperatury), co potwierdziłby Inspektor Nadzoru, to wówczas można by uznać za uzasadnione żądanie wykonawcy o przedłużenie terminu o wskazane dni. Jeżeli natomiast roboty były normalnie prowadzone, to znaczy że warunki pogodowe nie stanowiły przeszkody do ich realizacji i wówczas nieuzasadnione byłyby żądania Spółki co do przedłużenia terminu;

- umowa nr 73/2017 z dnia 11 grudnia 2017 roku zawarta przez Powiat Zgierski, reprezentowany przez Członków Zarządu Wojciecha Brzeskiego oraz Adama Świniucha, z Dariuszem Kłyszem (Roboty Drogowe Dariusz Kłysz; 95-002 Smardzew; Łagiewniki Nowe, ul. Smardzewska 5) na wykonanie inwestycji pn. Budowa odwodnienia odcinka drogi powiatowej nr 5106 E (ul. Piłsudskiego w Zgierzu), za wynagrodzeniem w kwocie 133.977,00 zł, w terminie 25 dni kalendarzowych od dnia przekazania terenu budowy (protokolarnego

przekazania placu budowy dokonano w dniu 9 lutego 2018 roku, z naruszeniem §2 ust. 1 pkt 2) umowy, zgodnie z którym - plac budowy winien być przekazany w ciągu 7 dni kalendarzowych od dnia podpisania umowy). Powiat Zgierski był reprezentowany m.in. przez Naczelnika Wydziału Drogownictwa.

W dniu 2 marca 2018 roku do Starostwa Powiatowego w Zgierzu wpłynęło pismo następującej treści: „Firma Roboty Drogowe Dariusz Kłys zwraca się z prośbą o przesunięcie terminu zakończenia realizacji zadania (...) do dnia 30.03.2018 r. Swoją prośbę motywujemy występującymi od dnia przekazania terenu ujemnymi temperaturami, opadami śniegu oraz utrzymującą się zmarzliną podłoża. Z uwagi na występowanie wyżej wspomnianych zjawisk atmosferycznych, nie jest możliwe zrealizowanie zamówienia w sposób należyty, zgodnie z dokumentacją projektową, z zachowaniem obowiązujących norm i przepisów oraz zasad sztuki budowlanej”. W dniu 9 marca 2018 roku do Starostwa Powiatowego w Zgierzu wpłynęło kolejne pismo od Dariusz Kłysa: „Firma Roboty Drogowe Dariusz Kłys zgłasza zakończenie prac związanych z kanalizacją deszczową, odwodnieniem oraz usunięciem kolizji (...). Jednocześnie podtrzymujemy naszą prośbę wyrażoną w piśmie z dnia 02.03.2018 roku o przesunięciu terminu zakończenia prac do 30.03.2018 r. z uwagi na utrzymywanie się niesprzyjających warunków atmosferycznych. Na potwierdzenie powyższego w załączeniu składamy meteorogramy”. Przedmiotowe meteorogramy obejmowały okres od dnia 9 lutego do dnia 2 marca 2018 roku i prezentowały warunki atmosferyczne we ww. okresie dla miasta Łodzi (inwestycja była realizowana w Zgierzu).

Aneks nr 1 z dnia 5 marca 2018 roku, podpisanym przez Starostę Zgierskiego Bogdana Jarotę oraz Wicestarostę Krzysztofa Kozaneckiego, przedłużono termin zakończenia robót do dnia 30 marca 2018 roku. Na podstawie okazanych dokumentów inspektorzy RIO w Łodzi nie byli w stanie ustalić, czy inwestycja została zrealizowana w ciągu 25 dni kalendarzowych, jak przewidywała umowa.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego w Zgierzu – w zakresie wskazanym szczegółowo w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić stosowanie art. 26 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w celu uzupełniania oświadczeń i dokumentów złożonych przez wykonawców oraz wyjaśniania ich treści.

2. Zapewnić przestrzeganie art. 24 ust. 1 pkt 12 i art. 24 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, w związku z zasadami określonymi w § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia z dnia 26 lipca 2016 roku w sprawie rodzajów dokumentów jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia – poprzez wykluczenie, a następnie odrzucenie oferty wykonawcy, który nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu.
3. Zapewnić przestrzeganie art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie dopuszczalności zmian umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, a także postanowień umów zawieranych z wykonawcami, które przewidują warunki takiej zmiany (art. 144 ust.1 pkt 1 ustawy).
4. Kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty oraz ich wagi ustalać w oparciu o szczegółową analizę przedmiotu zamówienia i związanych z nim potrzeb zamawiającego, w celu dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.
5. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość art. 147 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, – w szczególności zabezpiecza interesy Powiatu Zgierskiego z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.
6. Zapewnić rzetelny nadzór ze strony rzeczowo właściwych pracowników Starostwa Powiatowego w zakresie wykonywania umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, w szczególności na roboty budowlane.
7. Zapewnić rzetelne dokonywanie odbiorów robót budowlanych wykonywanych na podstawie umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.
8. Egzekwować od wykonawców przedłużanie ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które zostało wniesione w formie niepieniężnej, w sytuacji gdy pierwotny termin ważności zabezpieczenia upływa przez umownym terminem realizacji inwestycji.
9. Zobowiązać właściwe komórki merytoryczne Starostwa Powiatowego w Zgierzu do egzekwowania kar umownych zgodnie z zawieranimi przez Powiat Zgierski umowami na realizację zadań inwestycyjnych, jak również do poprawnego naliczania kar umownych, stosownie do ilości dni opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy.
10. Egzekwować od wykonawców, stosownie do warunków wynikających z zawartych umów, przedkładanie zamawiającemu wymaganych ubezpieczeń (polis) od odpowiedzialności cywilnej.
11. Zapewnić przestrzeganie art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – w toku wykonywania budżetu dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
12. Zapewnić ujmowanie w budżecie Powiatu wydatków, które muszą być poniesione w danym roku, z uwagi na zaciągnięte uprzednio zobowiązania.

13. Zapewnić przestrzeganie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w zakresie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej Powiatu.
14. Zwiększyć nadzór nad komórką organizacyjną odpowiedzialną za realizację inwestycji na drogach zarządzanych przez Zarząd Powiatu Zgierskiego.
15. Zapewnić prawidłowe przygotowanie zadań inwestycyjnych w zakresie wymaganych na etapie ich przygotowania pozwoleń, opinii, zgłoszeń itp., tak by po zawarciu umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego możliwe było prowadzenie robót budowlanych.
16. Negocjacje w trybie zamówienia z wolnej ręki przeprowadzać z zachowaniem zasad wynikających z art. 44 ust.3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Przewodniczącego o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżeń, w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

1. Przewodnicząca Rady Powiatu Zgierskiego,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Zgierskiego,
3. aa.