



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.006.03.2020

Wojciech Nalazek  
p. o. Dyrektor  
Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej  
w Bydgoszczy  
ul. Toruńska 174A  
85-844 Bydgoszcz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/005 Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Nalazek, p. o. dyrektora od 1 sierpnia 2020 r.; W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Jacek Witkowski, dyrektor od 24 kwietnia 2018 r. do 31 lipca 2020 r., p.o. dyrektora w okresie od 27 lutego 2018 r. do 23 kwietnia 2018 r.; Tomasz Szymański, p.o. dyrektora w okresie od 1 listopada 2015 r. do 26 lutego 2018 r.;
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość prowadzenia postępowań dotyczących przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy 2. Ocena przebiegu realizacji inwestycji i nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych w zakresie postępowań dotyczących przebudowy Płyty Starego Rynku w Bydgoszczy 3. Ocena prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków publicznych na inwestycje w zakresie postępowań dotyczących przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 do zakończenia kontroli <sup>2</sup> , z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LBY/189/2020 z 14 grudnia 2020 r. i nr LBY/14/2021 z 22 stycznia 2021 r. Artur Nierebiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/15/2021 z 22 stycznia 2021 r.  (akta kontroli str. 1-4, 6, 113)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie w ramach inwestycji pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy”<sup>5</sup> ZDMiKP uzyskał niezbędne pozwolenia na jej realizację. Umowa z wykonawcą uwzględniała warunki gwarancji i rękojmi oraz zawierała zapisy zabezpieczające interes zamawiającego. Projektowane rozwiązania uwzględniały potrzebę usprawnienia ruchu pieszego, w tym poprawę dostępności rynku dla osób o ograniczonej zdolności poruszania się.

NIK stwierdziła jednak nieprawidłowe sporządzenie dokumentacji przetargowej w zakresie: [1] wprowadzenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia

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

<sup>2</sup> Tj. 3 marca 2021 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

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

<sup>5</sup> Dalej: „Inwestycja” lub „Zadanie”.

niespójnych zapisów oznaczających zamawiającego i wykraczających poza zakres pełnomocnictw Prezydenta Miasta Bydgoszczy; [2] dokonania opisu przedmiotu zamówienia z naruszeniem zasady jednoznaczności określonej w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>, tj. za pomocą dokumentacji projektowej, która zawierała sprzeczności założeń dotyczących konstrukcji nawierzchni płyty w projekcie budowlanym z założeniami projektu wykonawczego.

Ponadto odbioru dokumentacji projektowej dokonano bez uwag pomimo, że przyjęto w niej błędne rozwiązania projektowe, tj. polegające na zastosowaniu fug na bazie piasków i epoksydów charakteryzujących się przepuszczalnością wody, przy nieprzepuszczalnej podbudowie. W ramach udzielonego zamówienia publicznego stwierdzono naruszenie zasad uczciwej konkurencji polegające na wyrażeniu zgody na zmianę sposobu spoinowałą płyt kamiennych na etapie wykonania przy odmowie takiej zmiany w odpowiedzi na pytania potencjalnych wykonawców do treści SIWZ. Dopuszczono również do zabudowania płyt kamiennych, które zostały w sposób nieprawidłowy wprowadzone do obrotu.

W działalności ZDMiKP stwierdzono też nieprawidłowość polegającą na nienaliczeniu kar umownych niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności przewidzianych w umowie na roboty budowlane.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Prawidłowość prowadzonych postępowań dotyczących przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy.**

Opis stanu faktycznego

1.1. Inwestycja stanowiła jeden z etapów projektu zapisanego w Lokalnym Programie Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007-2015 pn. „Rewitalizacja Starego Rynku wraz z przyległymi ulicami oraz ul. Mostowej wraz z ciągiem komunikacyjnym Mostu Sulimy-Kamińskiego”.

W ramach analizy wykonalności technicznej Inwestycji rozważano dwa warianty. Odrzucono wariant inwestycyjny zakładający przebudowę Starego Rynku uwzględniającą wykorzystanie podziemnych kubatur piwnic kościoła jezuickiego oraz XIV w. Ratusza znajdującego się pod płytą Starego Rynku. Do realizacji przyjęto wariant inwestycyjny polegający na zagospodarowaniu terenu przestrzeni publicznych płyty Starego Rynku i przyległych ulic wewnątrz centralnego obszaru poprzez wymianę nawierzchni wraz z warstwami podbudowy oraz budowę obiektów małej architektury.

Celem głównym Inwestycji była poprawa estetyki i funkcjonalności obszaru Starego Rynku w Bydgoszczy. Cel ten miał być osiągnięty poprzez: [1] modernizację zagospodarowania przestrzeni Starego Rynku; [2] rozbudowę i poprawę jakości infrastruktury publicznej; [3] odtworzenie historycznego charakteru Starego Rynku; [4] usprawnienie ruchu pieszego; [5] zwiększenie dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz matek z wózkami dla dzieci; [6] stworzenie warunków dla organizacji imprez plenerowych; [7] wypuklenie charakterystycznych elementów zabudowy Starego Rynku; [8] zwiększenie atrakcyjności obszaru jako miejsca spędzania wolnego czasu.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej „upzp”.

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W ramach przygotowania i realizacji Inwestycji ZDMiKP był podmiotem odpowiedzialnym za: [1] zlecenie dokumentacji projektowej, jej korektę i aktualizację, a następnie odbiór tej dokumentacji; [2] zlecenie wykonania robót budowlanych, nadzór inwestorski nad realizacją oraz odbiór tych robót; [3] rozliczenie z wykonawcami z tytułu wykonania dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych.

(akta kontroli str. 672, 873-874, 1132-1134, 1142-1143, 1253)

**1.2.** Zarząd posiadał zabezpieczone środki na sfinansowanie całości Inwestycji. Środki te były zaplanowane w budżecie miasta Bydgoszczy:

- na rok 2018 - w rozdziale 90095 „Pozostała działalność” w ramach zadania pn. „Realizacja Gminnego Programu Rewitalizacji, w tym Stary Fordon” w kwocie 6 248 982,00 zł. W tym roku kwota wydatków na Inwestycję wyniosła 3 007 238,15 zł;
- na rok 2019 - w rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” w ramach zadania pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy (GPR)” w kwocie 12 941 588,00 zł. W tym roku kwota wydatków na Inwestycję wyniosła 12 604 028,16 zł.

Inwestycja była częścią projektu pn. „Rewitalizacja społeczno-gospodarcza Starego Rynku”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020<sup>8</sup> o wartości całkowitej 17 270 915,87 zł, z czego kwota 15 682 780,98 zł stanowiła wartość wydatków kwalifikowalnych<sup>9</sup>. W części D2 wniosku o dofinansowanie wskazano m.in., że: [1] produkty projektu będą użyteczne dla osób o różnej sprawności; [2] osoby o różnych niepełnosprawnościach będą mogły bez ograniczeń korzystać z powstałej infrastruktury; [3] przestrzeń Starego Rynku wraz z towarzyszącą infrastrukturą będzie dostępna dla wszystkich osób, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, jak również osób z wózkami dziecięcymi; [4] powstała przestrzeń będzie pozbawiona barier architektonicznych.

W wyniku realizacji ww. projektu zakładano m.in. osiągnięcie:

- wskaźnika produktu pn. „Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami [szt.]”, z wartością docelową „1” (przy wartości bazowej „0”);
- wskaźnika rezultatu pn. „Liczba osób korzystających z rewitalizowanych obszarów bądź utworzonej/rekultywowanej przestrzeni w miastach [os.]”, z wartością docelową „49 872” (przy wartości bazowej „0”).

(akta kontroli str. 672-673, 833-837, 910-998, 1016-1017)

**1.3.** W ramach przygotowania do Inwestycji ZDMiKP zawarł umowy<sup>10</sup>: [1] nr 26/TB/10 z 8 marca 2010 r. na opracowanie wielobranżowej dokumentacji kosztorysowo-projektowej (na kwotę 595 360,00 zł); [2] nr 103/IP/15 z 25 czerwca 2015 r. na wykonanie korekty i aktualizacji wielobranżowej dokumentacji

<sup>8</sup> Dalej: „EFRR w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020”. Por. umowa z 31 grudnia 2018 r. pomiędzy: [1] Województwem Kujawsko-Pomorskim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego pełniącym funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, w imieniu którego działał Dyrektor Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; [2] Miastem Bydgoszcz reprezentowanym przez Dyrektora ZDMiKP oraz Skarbnika Miasta Bydgoszczy.

<sup>9</sup> W tym: [1] kwota nie większa niż 13 330 363,83 zł, stanowiąca nie więcej niż 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych, została objęta dofinansowaniem z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; [2] kwota nie większa niż 1 568 278,10 zł, stanowiąca nie więcej niż 10% kwoty wydatków kwalifikowalnych, została objęta dofinansowaniem z budżetu państwa; [3] kwota nie mniejsza niż 784 139,05 zł, stanowiąca nie mniej niż 5% kwoty wydatków kwalifikowalnych, była wkładem własnym pochodzącym ze środków własnym budżetu Miasta Bydgoszczy.

<sup>10</sup> Postępowania o udzielenie zamówień na opracowanie dokumentacji projektowej były prowadzone i zostały zakończone przed okresem kontrolowanym, w związku z tym odstąpiono od badania prawidłowości trybu udzielenia tych zamówień.

kosztorysowo-projektowej (na kwotę 151 290,00 zł). Dokumentacja projektowa składała się w szczególności z: projektu budowlanego<sup>11</sup>, projektu wykonawczego, przedmiarów robót oraz informacji dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Wymogi dotyczące standardu i jakości wykonania robót, sposobu ich wykonania oraz właściwości wyrobów budowlanych zostały ujęte w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych<sup>12</sup>.

Korekta i aktualizacja ww. dokumentacji uwzględniała m.in.: [1] poszerzenie chodników wzdłuż ulic przyległych do płyty Starego Rynku w Bydgoszczy, umożliwiające lokalizację w ich obrębie kawiarenek, bez ograniczenia możliwości swobodnego przejścia pieszym; [2] dyslokację pomnika Walki i Męczeństwa Ziemi Bydgoskiej na teren zieleni w rejon skrzyżowania ul. Farnej i ul. Malczewskiego; [3] rezygnację z ekspozycji wykopalisk; [4] zachowanie historycznego wyglądu elementów małej architektury; [5] wprowadzenie wizualizacji 18 południka; [6] zastosowanie elementów infrastruktury związanych z wodą w powiązaniu ze światłem, ewentualnie dźwiękiem; [7] możliwość zastosowania tzw. mappingu (wyświetlania pokazów) na kamienicach wokół Starego Rynku lub innych elementach zagospodarowania przestrzennego płyty; [8] wyznaczenie miejsca na montaż choinki świątecznej.

W okresie od 29 czerwca 2016 r. do 17 lipca 2016 r., na wniosek radnych Rady Miasta Bydgoszczy, wyłożono projekt przebudowy Starego Rynku w Bydgoszczy do publicznej wiadomości<sup>13</sup>. W oparciu o złożone wnioski mieszkańców ustalono kolejne zmiany, jakie należało wprowadzić do koncepcji i projektu budowlanego, dotyczące w szczególności: [1] ograniczenia ruchu kołowego w obszarze Starego Rynku; [2] uwzględnienia donic, w których miały zostać posadzone drzewa, krzewy lub kwiaty; [3] uwzględnienia podświetlenia fontanny przy bibliotece, m.in. wewnątrz niecki; [4] ustawienia zegara na linii 18 południka.

W wyniku wyprzedzających badań archeologicznych, przeprowadzonych w IV kwartale 2016 r. w rejonie historycznej pierzei zachodniej Starego Rynku, stwierdzono kolizję między projektowaną fontanną i urządzeniami zasilającymi fontannę, a relikdami średniowiecznego kościoła i sąsiadujących z nim kamienic. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków<sup>14</sup> wykluczył możliwość wybudowania fontanny. Stwierdzono konieczność zachowania istniejących murów pierzei zachodniej. Jak wynikało z informacji uzyskanych od Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania Infrastruktury ZDMiKP, w efekcie ww. badań odstąpiono od dalszego projektowania infrastruktury związanej z mappingiem i prace projektowe w tym zakresie ograniczono do kanalizacji teletechnicznej i studni kablowych.

(akta kontroli str. 125-127, 251-306, 874-875, 1009-1010)

Decyzjami nr 888/2017 z 5 września 2017 r.<sup>15</sup> oraz nr 1194/2017 z 15 listopada 2017 r.<sup>16</sup> Prezydent Miasta Bydgoszczy zatwierdził projekty budowlane przedłożone przez ZDMiKP oraz udzielił na ich podstawie pozwoleń na budowę, które obejmowały odpowiednio:

- przebudowę płyty Starego Rynku w Bydgoszczy (na obszarze Starego Miasta wpisanego do rejestru zabytków pod nr A/324);

<sup>11</sup> Projekt budowlany z 12 czerwca 2017 r., z uzupełnieniem 27 lipca 2017 r. i 10 listopada 2017 r.

<sup>12</sup> Tj.: [1] ST 00.00 Specyfikacja ogólna; [2] ST 01.00 Roboty Architektoniczno-Budowlane; [3] ST 02.00 Roboty Elektryczne i Ślaboprądowe; [4] ST 03.00 Roboty sanitarne; [5] ST 04.00 Roboty drogowe, dalej: „STWiORB”.

<sup>13</sup> Por. strona internetowa ZDMiKP: <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/pl/42-inne/3530-stary-rynek-wypieknieje> oraz <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/ufiles/Zestawienie%20wniosk%C3%B3w%20z%20wy%C5%82o%C5%BCenia%20projektu%20przebudowy%20Starego%20Rynku.pdf> (dostęp: 24 lutego 2021 r.).

<sup>14</sup> Dalej: „WUOZ”.

<sup>15</sup> Dalej: „PnB nr 888/2017”.

<sup>16</sup> Dalej: „PnB nr 1194/2017”.

- budowę sieci kanalizacji deszczowej, sieci telekomunikacyjnych, przyłącza gazu i doziemnej instalacji gazu, przyłącza wody i kanalizacji sanitarnej w ramach Inwestycji.

Zgodnie z uzasadnieniem ww. decyzji m.in.: [1] przedłożone projekty zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane, które w chwili sporządzenia projektu były członkami właściwej izby samorządu zawodowego; [2] osoby te dołączyły oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; [3] do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dołączono oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; [4] załączono decyzję Miejskiego Konserwatora Zabytków działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Bydgoszczy Nr 52/2017 z 7 marca 2017 r., zmienioną decyzją nr 222/2017 z 17 sierpnia 2017 r., udzielającą pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych w obszarze wpisanym do rejestru zabytków pod Nr A/324.

(akta kontroli str. 864-872, 875-876, 677-679)

**1.4.** W zatwierdzonym projekcie budowlanym infrastruktura rynku miejskiego (chodników<sup>17</sup>, jezdni<sup>18</sup>, płyty rynku<sup>19</sup>) została zaprojektowana jako układ jednopłaszczyznowy, bez różnicowania wysokościowego poszczególnych elementów indywidualnych<sup>20</sup>.

Dyrektor ZDMiKP wskazał, że powyższe rozwiązanie projektowe miało na celu zapewnienie sprawnego i łatwego poruszania się pieszych, osób z niepełnosprawnościami, osób z wózkami i rowerzystów. Poszczególne elementy rynku zostały wyznaczone wyłącznie poprzez zastosowanie wyróżniających je materiałów budowlanych lub oddzielone od siebie poprzez zastosowanie krawężnika wtopionego. Podał, że w układzie istniejącym przed przebudową jezdnia była oddzielona od chodników krawężnikiem wystającym na ok. 8-10 cm, natomiast sama płyta rynku podzielona była na kilka płaszczyzn o różnej wysokości (w połowie rozpiętości na osi wschód-zachód oraz w otoczeniu pomnika Walki i Męczeństwa Ziemi Bydgoskiej), stanowiących utrudnienie w poruszaniu się. Jako rozwiązanie mające na celu poprawę dostępności obiektów użyteczności publicznej dla osób z niepełnosprawnością ruchową lub osób z wózkami wskazał też budowę pochylni do wejścia do budynku biblioteki miejskiej.

W kwestii elementów informacyjnych i ostrzegawczych dla osób z dysfunkcją wzroku Dyrektor ZDMiKP wskazał, że nie było przesłanek do ich zastosowania. Podał, że Stary Rynek w Bydgoszczy jest zlokalizowany w strefie oznaczonej znakiem D-40 (strefa zamieszkania), w związku z czym pieszy może się swobodnie poruszać po całej udostępnionej do użytku publicznego przestrzeni Starego Rynku i ma pierwszeństwo przed pojazdami (kierujący mają obowiązek ustąpić pieszemu w każdym przypadku).

(akta kontroli str. 674-675, 1017-1018, 1254-1278)

W zatwierdzonym projekcie budowlanym odwodnienie płyty Starego Rynku oraz towarzyszących jej dróg i chodników zapewniono przy pomocy projektowanych wpustów deszczowych. Przyjęto rozwiązanie polegające na odprowadzaniu wód

<sup>17</sup> Tj. części drogi przeznaczonej do ruchu pieszych.

<sup>18</sup> Tj. części drogi przeznaczonej do ruchu pojazdów.

<sup>19</sup> Tj. placu niebędącego drogą, na którym brak wyodrębnienia jezdni i chodników.

<sup>20</sup> W pkt. 2.2. rozdziału 1 projektu budowlanego oraz projektu wykonawczego (w części dotyczącej zagospodarowania terenu), stanowiących załącznik do SIWZ. Por. <http://www.zdmiko.bydgoszcz.pl/pl/zamowienia-publiczne/zamowienia-publiczne/4588-019-2018-przebudowa-plyty-starego-ryнку-w-bydgoszczy> (dostęp: 24 lutego 2021 r.).

opadowych do rynsztoków i wpustów ulicznych oraz odwodnień liniowych<sup>21</sup>. Na etapie realizacji robót budowlanych zdecydowano o przerwaniu przebiegu systemu odwodnienia na odcinkach krzyżujących się z ciągami pieszych (na wylocie ul. Mostowej, na wysokości biblioteki miejskiej, w rejonie historycznej pierzei zachodniej).

Dyrektor ZDMiKP wskazał, że odwodnienie w formie otwartych korytek kamiennych uznano za rozwiązanie bliższe historycznemu charakterowi Starego Rynku i tworzące pod względem estetyki całość z sąsiadującymi elementami wykonanymi ze szlachetnych materiałów kamiennych. Podał, że decyzję o przerwaniu przebiegu systemu odwodnienia na wybranych odcinkach krzyżujących się z głównymi ciągami pieszych podjęto mając na uwadze możliwą do uzyskania poprawę komfortu poruszania się pieszych.

(akta kontroli str. 676-677, 1069-1070, 1254-1278)

1.5. Badanie dokumentacji dotyczącej zamówienia publicznego na roboty budowlane obejmujące przebudowę płyty Starego Rynku w Bydgoszczy<sup>22</sup>, udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego, wykazało w szczególności, że:

- zamawiającym było Miasto Bydgoszcz, w którego imieniu i na rzecz którego działał ZDMiKP na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy<sup>23</sup>;
- opracowana Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia<sup>24</sup> zawierała wszystkie wymagane elementy, w tym opis: przedmiotu zamówienia<sup>25</sup>, wskazanie terminu wykonania zamówienia warunków udziału w postępowaniu (m.in. wymogu posiadania środków finansowych lub zdolności kredytowej w wysokości nie mniejszej niż 10 mln zł) oraz oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków i braku podstaw do wykluczenia, a także wymagania dotyczące wadium, termin związania ofertą, kryteria wyboru ofert wraz z podaniem wag tych kryteriów, wskazanie wymagań dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- ogłoszenie o zamówieniu datowane na 6 kwietnia 2018 r. zostało umieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 541394-N-2018, a także na stronie internetowej ZDMiKP<sup>26</sup>;
- do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia powołana została czteroosobowa komisja przetargowa. Wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły wymagane oświadczenia;
- wadium zostało wniesione przez jedynego wykonawcę, który przystąpił do postępowania, w formie gwarancji bankowej do wysokości 150 000,00 zł (zgodnie z SIWZ);
- treść oferty złożonej przez wykonawcę odpowiadała treści SIWZ, w szczególności w odniesieniu do poszczególnych pozycji kosztorysu ofertowego stanowiącego załącznik do SIWZ; wykonawca spełniał warunki udziału w postępowaniu; z przedłożonej przez niego opinii bankowej wynikało, że posiadał zdolność kredytową na poziomie 16 mln zł;

<sup>21</sup> W pkt. 2.3.2. rozdziału 1 projektu budowlanego oraz projektu wykonawczego (w części dotyczącej zagospodarowania terenu), stanowiących załącznik do SIWZ. Por. <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/pl/zamowienia-publiczne/zamowienia-publiczne/4588-019-2018-przebudowa-plyty-starego-ryнку-w-bydgoszczy> (dostęp: 24 lutego 2021 r.).

<sup>22</sup> Tj. zamówienia publicznego pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy” (o łącznej wartości 12 222 402,70 zł netto, 15 033 55,32 zł brutto).

<sup>23</sup> Tj. pełnomocnictw: [1] nr WOA-I.0052.149.2018 z 27 lutego 2018 r.; [2] nr WOA-I.0052.448.2018 z 24 kwietnia 2018 r.

<sup>24</sup> Dalej: „SIWZ”.

<sup>25</sup> Por. sekcja stwierdzone nieprawidłowości.

<sup>26</sup> <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/pl/zamowienia-publiczne/zamowienia-publiczne/4588-019-2018-przebudowa-plyty-starego-ryнку-w-bydgoszczy> (dostęp 24 lutego 2021 r.).

- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, tj. „cena”, „okres udzielenia gwarancji jakości na wykonane roboty budowlane”, „doświadczenie kierownika budowy”;
- pismem z 23 maja 2018 r. zawiadomiono wykonawcę o wyborze najkorzystniejszej oferty (pismo wysłano 24 maja 2018 r.). Zawarcie umowy nastąpiło 6 czerwca 2018 r.;
- pisemny protokół z postępowania o udzielenie zamówienia na druku ZP-PN został zatwierdzony przez Dyrektora ZDMiKP 22 czerwca 2018 r.;
- zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wniesione przez wykonawcę w formie gwarancji ubezpieczeniowej na sumę 1 006 811,37 zł (7% wartości brutto wykonania umowy, zgodnie z SIWZ);
- integralną część dokumentacji przetargowej oraz zawartej umowy stanowiły: dokumentacja projektowa oraz STWiORB, które precyzowały m.in. wymagania dotyczące materiałów wbudowanych, ich badań, a także warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych;
- termin wykonania umowy (§ 2), terminy dotyczące dostarczenia zamawiającemu inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej (§ 8 ust. 2pkt. 5) oraz usunięcia materiałów niespełniających wymogów STWiORB (§ 8 ust. 11), terminy rozliczenia za wykonane roboty budowlane (§ 13) były tożsame z określonymi w dokumentacji przetargowej (tj. we wzorze umowy stanowiącym załącznik do SIWZ).

(akta kontroli str. 128, 310-318, 341-399, 545-643, 846-851, 876-879, 881-909)

W kwestii warunków udziału w postępowaniu przetargowym dotyczących sytuacji ekonomicznej lub finansowej Dyrektor ZDMiKP wskazał, że materiały narzucone w dokumentacji projektowej nie były ogólnodostępne w Polsce i w celu ich wbudowania w terminie umownym wymagane było dokonanie z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem ich zamówienia. Mając na uwadze wartość materiałów kamiennych i parasoli wycenioną w kosztorysie inwestorskim niezbędne było, aby wykonawca wykazał, że posiada środki finansowe lub zdolność kredytową w wysokości nie mniejszej niż 10 mln zł. Podał, że na podstawie wcześniej przeprowadzonych postępowań ZDMiKP posiadał rozeznanie, że wykonawcy inwestycji drogowych dysponowali potencjałem i zdolnością finansową na ww. poziomie.

(akta kontroli str. 121-124, 135-147, 321-326)

Z analizy treści umowy na roboty budowlane<sup>27</sup> wynikało, że:

- do dnia przekazania terenu budowy wykonawca miał przedstawić zamawiającemu m.in. Program Zapewnienia Jakości<sup>28</sup> (§ 10 ust. 1);
- wykonane roboty budowlane i materiały użyte do ich wykonania podlegać miały bieżącym badaniom zgodnie z STWiORB (§ 8 ust. 8). Niezależnie od badań prowadzonych przez wykonawcę, zamawiający mógł prowadzić badania we własnym zakresie (§ 8 ust. 10);
- umowa uwzględniała warunki gwarancji i rękojmi (§ 12). W szczególności wykonawca udzielił zamawiającemu gwarancji jakości na okres 7 lat. Warunki rękojmi rozszerzono w ten sposób, że okres rękojmi pokrywa się z okresem udzielonej gwarancji;

<sup>27</sup> Umowa nr 80/IR/18 z 6 czerwca 2018 r. zawarta pomiędzy: [1] Miastem Bydgoszcz, reprezentowanym przez Dyrektora ZDMiKP a [2] BETPOL S.A. z siedzibą w Bydgoszczy.

<sup>28</sup> Dalej: „PZJ”.



- w umowie określono warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru robót częściowego, odbioru końcowego, odbioru gwarancyjnego (§ 11);
- w umowie przewidziano kary umowne (§ 15), m.in. za: [1] zwłokę w wykonaniu umowy – 0,1% wynagrodzenia brutto za każdy rozpoczęty dzień zwłoki; [2] zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym - 0,02% wynagrodzenia wykonawcy brutto za każdy rozpoczęty dzień zwłoki; [3] za spowodowanie przez wykonawcę przerwy w realizacji robót budowlanych bez uzasadnionego powodu (pięć kolejnych dni roboczych) – 0,05% wynagrodzenia wykonawcy brutto; [4] za odstąpienie od umowy przez wykonawcę lub zamawiającego z przyczyn zależnych od wykonawcy określonych w § 16 ust. 1 umowy – 10% wynagrodzenia wykonawcy brutto; [5] za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie zamawiającego – 10% wynagrodzenia wykonawcy brutto.

(akta kontroli str. 315-318, 605-643, 845-851, 1087-1098)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Za nierzetelne należy uznać, że w SIWZ określającej warunki udzielenia zamówienia publicznego pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy” (nr sprawy 019/2018)<sup>29</sup> nie zapewniono jednoznacznego oznaczenia zamawiającego. W pkt. 1.1. SIWZ jako zamawiającego wskazano „Miasto Bydgoszcz, w imieniu którego i na rzez którego działa ZDMiKP”, w pkt. 14.3. i 14.4. jako zamawiającego wskazano ZDMiKP, a w pkt. 23.4, że „zabezpieczenie wnoszone w formie poręczeń lub gwarancji powinno być wystawione na Zamawiającego – ZDMiKP”. Jednocześnie zapisy pkt. 14.3, 14.4. i 23.4 SIWZ wykraczały poza zakres pełnomocnictw Prezydenta Miasta Bydgoszczy nr WOA-I.0052.149.2018 z 27 lutego 2018 r. oraz nr WOA-I.0052.448.2018 z 24 kwietnia 2018 r. z których wynikało, że zamawiającym było Miasto Bydgoszcz.

Skutkiem niejednoznacznego oznaczenia zamawiającego w dokumentacji przetargowej był fakt, że jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy nr 80/IR/18 z 6 czerwca 2018 r. na roboty budowlane obejmujące przebudowę płyty Starego Rynku w Bydgoszczy przyjęto od wykonawcy gwarancję ubezpieczeniową nr COR038687 z 29 maja 2018 r., która nie spełniała warunku określonego w pkt. 23.4 SIWZ, tj. wskazywała jako beneficjenta zabezpieczenia „Miasto Bydgoszcz reprezentowane przez Prezydenta Miasta” zamiast ZDMiKP.

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że ZDMiKP ma status gminnej jednostki budżetowej. Oznacza to, że nie posiadając własnej osobowości prawnej korzysta z osobowości Miasta Bydgoszczy jako jednostki samorządu terytorialnego. Mimo tego ZDMiKP pozostaje samodzielną jednostką, m.in. w systemie zamówień publicznych. W jego ocenie oznaczenia „Miasto Bydgoszcz – ZDMiKP w Bydgoszczy” jak również „Miasto Bydgoszcz, w imieniu którego i na rzez którego działa ZDMiKP” określały właściwie status ZDMiKP, który reprezentuje Dyrektor ZDMiKP działający na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Bydgoszczy.

W swoich wyjaśnieniach Dyrektor ZDMiKP wskazał także, że nie był w stanie ustalić, czy zapis dotyczący beneficjenta gwarancji należytego wykonania umowy był następstwem przeoczenia, czy wynikał ze świadomej akceptacji opiniujących. Podał, że zapis SIWZ wskazujący na ZDMiKP jako beneficjenta służył wyłącznie temu, aby nie angażować służb Miasta Bydgoszczy i Prezydenta Miasta

<sup>29</sup> Por. <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/pl/zamowienia-publiczne/zamowienia-publiczne/4588-019-2018-przebudowa-plyty-starego-rynku-w-bydgoszczy> (dostęp: 24 lutego 2021 r.)

Bydgoszczy w sprawie dotyczące wypłaty zabezpieczenia. W jego ocenie wskazanie jako beneficjenta Miasta Bydgoszczy, przy prawidłowym odesłaniu do umowy nr 80/IR/18, z podaniem właściwych kwot i dat, nie dyskwalifikowało ww. dokumentu gwarancji, nie miało negatywnego wpływu na istotę zabezpieczenia.

NIK nie kwestionuje faktu, że ZDMiKP może występować jako samodzielna jednostka w systemie zamówień publicznych. W ww. przypadku w SIWZ, stanowiącej integralną część dokumentacji przetargowej oraz umowy nr 80/IR/18 z 6 czerwca 2018 r. na roboty budowlane, należało jednak zapewnić jednoznaczne oznaczenie zamawiającego, zgodne z zakresem ww. pełnomocnictw Prezydenta Miasta Bydgoszczy.

Ponadto NIK wskazuje, że SIWZ stanowiła integralną część zarówno dokumentacji przetargowej, na podstawie której wybrano ww. wykonawcę, jak również umowy nr 80/IR/18 na roboty budowlane. Dokument gwarancji ubezpieczeniowej stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy powinien bezwzględnie spełniać wymogi SIWZ.

(akta kontroli str. 121-122, 128, 312, 313, 334-335, 545, 547-572, 593)

- Zamówienie publiczne na roboty budowlane obejmujące przebudowę płyty Starego Rynku w Bydgoszczy (nr sprawy 019/2018) zostało ujęte w pkt. VIII poz. 16 sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych za 2018 r., w którym jako zamawiającego wskazano ZDMiKP. Wykraczało to poza zakres pełnomocnictw Prezydenta Miasta Bydgoszczy nr WOA-I.0052.149.2018 z 27 lutego 2018 r. oraz nr WOA-I.0052.448.2018 z 24 kwietnia 2018 r., z których wynikało, że w ww. przypadku zamawiającym było Miasto Bydgoszcz jako jednostka samorządu terytorialnego, a nie ZDMiKP jako wyodrębniona samorządowa jednostka organizacyjna. Powyższe stanowiło też naruszenie art. 98 ust. 1 upzp<sup>30</sup>, zgodnie z którym ww. zamówienie powinno zostać ujęte w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach sporządzonym przez zamawiającego.

Z dokumentacji ZDMiKP oraz wyjaśnień Dyrektora ZDMiKP wynikało m.in., że informacje dotyczące ww. zamówienia były ewidencjonowane przez Zarząd w systemie informatycznym Urzędu Zamówień Publicznych, z którego został następnie wygenerowany wydruk ww. sprawozdania. Zarząd jako zarejestrowany użytkownik tego systemu informatycznego nie miał możliwości wskazania jako zamawiającego „Miasta Bydgoszcz” ani wskazania siebie jako pełnomocnika zamawiającego.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku zamówienia publicznego na roboty budowlane obejmujące przebudowę płyty Starego Rynku w Bydgoszczy (nr sprawy 019/2018) ZDMiKP nie był zamawiającym, o czym świadczyła treść ww. pełnomocnictw Prezydenta Miasta Bydgoszczy. Tym samym Zarząd nie był upoważniony do ewidencjonowania i generowania z ww. systemu informatycznego danych dotyczących tego konkretnego zamówienia.

(akta kontroli str. 682, 705-715, 759, 760, 1071-1086)

- Opisu przedmiotu zamówienia pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy” (nr sprawy 019/2018) dokonano za pomocą dokumentacji projektowej, która zawierała sprzeczności założeń dotyczących konstrukcji nawierzchni płyty w projekcie budowlanym z założeniami projektu

---

<sup>30</sup> W brzmieniu obowiązującym w dniu ujęcia w sprawozdaniu ZDMiKP jako zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu o zamówienie publiczne.

wykonawczego<sup>31</sup>. Tym samym naruszono art. 29 ust. 1 upzp, zgodnie z którym przedmiot ww. zamówienia należało opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że w okresie między uzgodnieniem projektu budowlanego, a opracowaniem przez projektanta projektów wykonawczych uznano za uzasadnioną zmianę przyjętej technologii w zakresie konstrukcji nawierzchni płyty i zlecono projektantowi dostosowanie do skorygowanej technologii zapisów opracowywanego projektu wykonawczego. Z jego wyjaśnień wynikało, że zmiana w opinii projektanta nie stanowiła istotnego odstępstwa od projektu budowlanego.

W ocenie NIK, w ww. przypadku, bez względu na zasadność zmian dotyczących konstrukcji nawierzchni płyty, ZDMiKP działający w imieniu i na rzecz zamawiającego powinien dokonać opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny. Obowiązkiem Zamawiającego jest dokonanie opisu przedmiotu zamówienia, tak aby wykonawca miał jasność co do tego, jaki produkt jest wymagany przez zamawiającego. Wskazany przez Dyrektora ZDMiKP powód sprzecznych zapisów w dokumentacji przetargowej nie stanowi usprawiedliwienia dla braku precyzji opisu, a tym samym naruszenia art. 29 upzp. Sąd Okręgowy w Gdańsku<sup>32</sup> stwierdził, że z art. 29 ust. 1 upzp jasno wynika, iż: „zwroty użyte do określenia przedmiotu zamówienia winny być dokładnie określone i niebudzące wątpliwości”. W związku z powyższym ZDMiKP powinien dołożyć należytej staranności i wyeliminować w stopniu możliwie najwyższym wszelkie niejasności, sprzeczności oraz nieprecyzyjne zapisy, tak, aby podczas badania i oceny ofert wyeliminować element np. subiektywnej oceny.

(akta kontroli str. 588-592, 1214-1215, 1241-1242, 1254-1289)

#### OCENA CZĄSTKOWA

ZDMiKP uzyskał niezbędne pozwolenia na realizację przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy. Umowa z wykonawcą uwzględniała warunki gwarancji i rękojmi oraz zawierała zapisy zabezpieczające interes zamawiającego. Stwierdzono jednak, że w dokumentacji przetargowej znajdowały się zapisy oznaczające zamawiającego w sposób niejednoznaczny i wykraczające poza zakres pełnomocnictw Prezydenta Miasta Bydgoszczy. Opisu przedmiotu zamówienia dokonano za pomocą dokumentacji projektowej, która zawierała sprzeczności założeń dotyczących konstrukcji nawierzchni płyty w projekcie budowlanym z założeniami projektu wykonawczego. Ponadto ww. zamówienie na roboty budowlane zostało ujęte w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach sporządzonym przez ZDMiKP pomimo, że nie był on zamawiającym, a jedynie działał w imieniu i na rzecz zamawiającego.

<sup>31</sup> Tj.: [1] projekt budowlany „Architektura i zagospodarowanie terenu” (str. 8) zakładał układ pionowy: 10 cm - płyty granitowe szaro-żółte, płomieniowane, spoinowane mialem granitowym 0,75/2 mm z warstwą szczepną HSF 748; 5 cm – zaprawa drenażowa Sopro DM 610 (lub analogiczna); 20 cm – podbudowa z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie twardego (melafor); 15 cm – warstwa odsączająca z piasku grubego lub pospółki; zagęszczone istniejące podłoże gruntowe; [2] projekt wykonawczy (tom II, projekt drogowy, str. 11) był sprzeczny z założeniami projektu budowlanego, tj. zakładał: 10 cm – płyty kamienne o różnych rozmiarach (50x100, 100x100, 100x50 cm) płomieniowane, spoinowane spoiną epoksydową z piaskiem kwarcowym do 2/3 wysokości płyty; 5 cm – podsypkę cementowo-piaskową 1:4, zalewaną mleczkiem cementowym; 20 cm – podbudowa betonowa C16/20; 20 cm – warstwa ulepszonych ulepszonych podłoża z mieszanki związanej cementem C3/4 o uziarnieniu 0/11,2. Por. opinia biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK.

<sup>32</sup> W wyroku z 27 listopada 2006 r., sygn. akt III Ca 1019/06, niepubl.

## 2. Przebieg realizacji inwestycji i nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie dokumentacji powykonawczej dla Inwestycji stwierdzono, że w planowanym terminie nastąpiło:

- przekazanie terenu budowy oraz przystąpienie do realizacji robót (odpowiednio 13 czerwca 2018 r.<sup>33</sup> oraz 25 czerwca 2018 r.<sup>34</sup>);
- zakończenie robót budowlanych<sup>35</sup> objętych PnB nr 1194/2017 (9 maja 2019 r.) oraz PnB nr 888/2017 (9 maja 2019 r. – z wyłączeniem elementów małej architektury oraz postumentu z zegarem; 28 czerwca 2019 r. – w pozostałym zakresie)<sup>36</sup>.

W trakcie Inwestycji za zgodą ZDMiKP nastąpiła zmiana harmonogramu realizacji części robót związanych z przebudową płyty głównej rynku zlokalizowanej pomiędzy budynkiem ratusza a nawierzchnią jezdni z kostki granitowej rzędowej. Przyczyny tej zmiany nie miały wpływu na termin końcowy wykonania robót i wynikały z okoliczności niezależnych od wykonawcy, tj. m.in.: prowadzonych prac archeologicznych, zmiany sposobu realizacji robót ziemnych z mechanicznych na ręczne, konieczności wzmocnienia podłoża w ok. 80% powierzchni płyty rynku z uwagi na zaleganie w podłożu niezagęszczonych gruntów średniowiecznych, a także problemów z dostawą pośredniczącym w zakupie materiałów kamiennych, wynikających z bezprawnego przywłaszczenia dwóch dostaw tych materiałów.

Odbioru robót dokonała komisja, której przewodniczył inspektor nadzoru branży drogowej ZDMiKP (koordynujący realizację Inwestycji).

Protokołem z 23 maja 2019 r. dokonano odbioru końcowego robót objętych PnB nr 1194/2017, dotyczących budowy sieci kanalizacji deszczowej, sieci telekomunikacyjnych, przyłącza gazu i doziemnej instalacji gazu, przyłącza wody i kanalizacji sanitarnej. W ww. zakresie komisja odbiorowa uznała wykonane prace za zakończone bez wad, sieci i przyłącza odebrano i całkowicie przygotowano do eksploatacji.

Protokołem z 23 maja 2019 r. dokonano odbioru częściowego robót objętych PnB nr 888/2017, dotyczących przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy (na obszarze Starego Miasta wpisanego do rejestru zabytków pod nr A/324). Załącznik do tego protokołu stanowił wykaz usterek dających się usunąć, podpisany przez inspektora nadzoru branży drogowej ZDMiKP. Protokołem odbioru usuniętych wad i usterek z 30 maja 2019 r. komisja odbiorowa potwierdziła usunięcie wad i oceniła jakość wykonanych robót poprawkowych jako dobrą. Protokołem odbioru końcowego ww. robót z 5 lipca 2019 r. uznano obiekt za zakończony bez wad, odebrany i całkowicie przygotowany do eksploatacji, z zastrzeżeniem dotyczącym konieczności umycia płyty rynku oraz uzupełnienia fug.

Dyrektor ZDMiKP wskazał, że podczas odbioru końcowego robót stwierdzono:

- zabrudzenia płyty resztkami użytych materiałów budowlanych. Bezpośrednio po otrzymaniu protokołu odbioru końcowego wykonawca wykonał jednorazowe umycie płyty rynku przy użyciu nakładanego ręcznie preparatu NP4 Turbo Plus

<sup>33</sup> Zgodnie z § 10 ust. 1 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. przekazanie terenu budowy miało nastąpić do siedmiu dni od dnia podpisania umowy.

<sup>34</sup> Zgodnie z § 10 ust. 1 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. rozpoczęcie robót budowlanych miało nastąpić nie później niż 14 dni po przekazaniu terenu budowy.

<sup>35</sup> Zgodnie z treścią umowy nr 80/IR/18 z 6 czerwca 2018 r. za datę zakończenia wykonanych robót przyjęto datę zgłoszenia do odbioru końcowego.

<sup>36</sup> Zgodnie z § 2 umowy nr 80/IR/18 z 6 czerwca 2018 r. jako termin wykonania przedmiotu umowy wskazano: „od dnia podpisania umowy do dnia 29 czerwca 2019 r.”.

oraz myjki pod ciśnieniem. Środek, który został zastosowany zgodnie z zapisami w karcie preparatu przeznaczony był do nawierzchni kamiennych;

- konieczność uzupełnienia nielicznych ubytków fug, które wynikały z czyszczenia nawierzchni, dogęszczania się fugi oraz jej migracji w dolną część płyty. Wykonawca niezwłocznie dokonał uzupełnienia fugowania.

Ponadto Dyrektor ZDMiKP wskazał, że od momentu zakończenia prac budowlanych ZDMiKP prowadzi cykliczne mycie płyty rynku dwa razy w tygodniu, z wyłączeniem sezonu zimowego. Podał, że do tego celu wykorzystywany jest produkt czyszcząco odtłuszczający „Premium GEL BREAK UP” przeznaczony do wszelkich powierzchni twardych i miękkich.

(akta kontroli str. 400-438, 554, 588-589, 605-643, 657-661, 761-829, 855-858, 876, 880, 1015-1016, 1041-1050, 1240-1241, 1341-1354)

Wpisy w dziennikach budowy potwierdzały wykonanie prac zgodnie z projektem. Wynikało z nich, że w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego oraz warunków PnB nr 888/2017 i nr PnB nr 1194/2017 w toku wykonywania robót dokonano zmian nieistotnych, wyszczególnionych w oświadczeniach kierownika budowy.

Decyzją z 3 czerwca 2019 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy<sup>37</sup> udzielił pozwolenia na użytkowanie płyty Starego Rynku w Bydgoszczy po przebudowie ze wskazaniem, że do wykonania pozostały następujące roboty: montaż zegara w części północno-zachodniej oraz montaż płyt informacyjnych wzdłuż 18 południka. Pismem z 25 lipca 2019 r. PINB potwierdził przyjęcie zawiadomienia o zakończeniu pozostałych, ww. robót budowlanych.

(akta kontroli str. 761-829, 875-876)

**2.2.** Ustalenia kontroli potwierdziły, że planowany zakres rzeczowy Inwestycji został zrealizowany.

Stwierdzono, że w magazynie ZDMiKP znajdowały się: [1] płyty kamienne użyte do wykonania nawierzchni zasadniczej części płyty Starego Rynku, chodników oraz ścieków, o wymiarach odpowiadających wymogom dokumentacji projektowej; [2] elementy konstrukcji parasoli oraz odcinka linii LED dla 18 południka.

W toku oględzin<sup>38</sup> płyty Starego Rynku stwierdzono m.in., że: [1] w pierzei północnej, wschodniej i południowej rynku wyznaczono strefę przeznaczoną na czasowe zajęcia dla lokali gastronomicznych oraz strefę chodnika; [2] dokonano relokacji pomnika Walki i Męczeństwa Ziemi Bydgoskiej wraz ze zniczem gazowym w sąsiedztwie pomnika; w dolnej części cokołu pomnika wykonano elementy iluminacji świetlnej; przy pomniku znajdowały się poddane renowacji cztery tablice z listą miejsc kaźni; [3] dokonano relokacji stacji Bydgoskiego Roweru Aglomeracyjnego; [4] wykonano podświetlenie dolnego tarasu fontanny za pomocą czterech opraw oświetleniowych mocowanych w płaszczyźnie chodnika, wzdłuż czterech boków; punkt oświetleniowy mocowany do pobliskiej lampy ulicznej stanowił element iluminacji rzeźby górnego tarasu fontanny; [5] przy wejściu do biblioteki miejskiej przebudowano schody oraz wykonano pochylnię dla osób z niepełnosprawnością ruchową; [6] w rozdzielni pod schodami do wejścia biblioteki miejskiej znajdowały się m.in. szafa oświetlenia ulicznego oraz szafa zasilająca ogródki letnie; [7] na każdej z 15 lamp okalających płytę rynku umieszczono ample kwiatowe wzbogacone o elementy kute; [8] na przedłużeniu linii 18 południka znajdował się zegar z linią świetlną, wskazujący „czas bydgoski” oraz „czas

<sup>37</sup> Dalej: „PINB”.

<sup>38</sup> Oględziny płyty Starego Rynku w Bydgoszczy NIK przeprowadziła 17 lutego 2021 r.

środkowoeuropejski”; [9] w linii dawnej zachodniej pierzei rynku znajdował się murek kamienny z siedziskami (z drewna), z zewnętrznymi ekranami multimedialnymi na obydwu krańcach murka; [10] w osi dojścia pieszego do ratusza umieszczono płytę informacyjną dotyczącą wkroczenia Wojska Polskiego do Bydgoszczy 20 stycznia 1920 r.; [11] na płycie rynku znajdowały się: krzesła, naziemne kwietniki, ławki z oparciem i bez oparcia, kosze na śmieci, stojaki rowerowe, dwa nasadzone drzewa z osłoną.

(akta kontroli str. 1150-1162)

**2.3.** W trakcie realizacji robót ich zakres rzeczowy zmieniał się, co zostało udokumentowane m.in. w 35 protokołach konieczności zatwierdzanych przez Dyrektora ZDMiKP. Do zmian tych dochodziło m.in. w związku z:

- wykonaniem mniejszego zakresu robót niż określony w kosztorysie ofertowym, tj. ich zaniechaniem oraz wykonaniem robót zamiennych (np. zmiana sposobu spoinowania płyt granitowych, zmiana sposobu montażu parasoli ogródków letnich);
- obowiązkiem wykonania nieprzewidzianych wcześniej robót wynikających z zaleceń uprawnionych organów, m.in. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (np. prace ręczne prowadzone pod nadzorem archeologa, rozbiórka ręczna części fundamentów kościoła wzdłuż zachodniej pierzei);
- koniecznością dokonania poprawek lub uzupełnień dokumentacji projektowej, niezbędnych do wykonania zamówienia zgodnie z jego przeznaczeniem (np. wykonanie dodatkowego pala pod fundament pomnika z uwagi na większe obciążenia niż założone w projekcie, wykonanie dodatkowego podejścia kanalizacyjnego do kanału technologicznego dysz mgielnych dla odprowadzenia wody z tego kanału);
- faktyczną sytuacją zmiany w uzbrojeniu i naniesieniach terenu w stosunku do danych w zasobach geodezyjnych lub warunków geologicznych, geotechnicznych albo hydrologicznych (np. rozbiórka niezinventaryzowanych elementów żelbetowych).

Na skutek zmian zakresu rzeczowego robót łączna wartość umowy na roboty budowlane nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. zwiększyła się z 11 693 511,87 zł netto (14 383 019,60 zł brutto) do 12 222 402,70 zł netto (15 033 555,32 zł brutto)<sup>39</sup>. Tym samym zwiększenie wartości umowy nie przekroczyło 5% pierwotnie określonej wartości tej umowy.

(akta kontroli str. 400-544, 673, 681-682, 684-687, 700-704, 761-829, 855-858, 876-878, 1011-1015, 1099-1113, 1245)

**2.4.** Na etapie przygotowania do realizacji Inwestycji ZDMiKP zgłaszał uwagi do dokumentacji projektowej, które dotyczyły w szczególności: [1] obniżenia w zaprojektowanych podbudowach przyjętej klasy betonu; [2] uszczegółowienia zapisów w STWiORB odnośnie przyjętych technologii; [3] doprecyzowania zapisów odnośnie do naprawy systemu odwodnienia na przedpolu ratusza; [4] dokonania korekty rzędnych nawierzchni płyty rynku. Analiza dokumentacji ZDMiKP potwierdziła, że wykonawca dokonał stosownych zmian projektu.

Z wyjaśnień Dyrektora ZDMiKP wynikało, że ww. zmiany wprowadzone do dokumentacji projektowej nie miały charakteru zmian istotnych.

<sup>39</sup> Tj.: [1] aneksem nr 1 z 16 listopada 2018 r. nastąpiło zwiększenie wartości umowy o kwotę netto 160 970,60 zł; [2] aneksem nr 2 z 19 listopada 2018 r. nastąpiło zwiększenie wartości umowy o kwotę netto 19 273,69 zł; [3] aneksem nr 3 z 28 lutego 2019 r. nastąpiło zwiększenie wartości umowy o kwotę netto 217 059,64 zł; [4] aneksem nr 4 z 2 maja 2019 r. nastąpiło zwiększenie wartości umowy o kwotę netto 250 057,19 zł; [5] aneksem nr 5 z 28 czerwca 2019 r. nastąpiło zmniejszenie wartości umowy o kwotę netto 118 470,29 zł.

Do nadzoru nad realizacją Inwestycji Dyrektor ZDMiKP powołał zespół<sup>40</sup> składający się z pięciu inspektorów nadzoru branż: drogowej (koordynującego), elektrycznej, wod.-kan., zieleni, organizacji ruchu. Pełnienie nadzoru autorskiego nad prowadzonymi robotami było obowiązkiem wykonawcy dokumentacji projektowej.

Z treści 15 protokołów z narad koordynacyjnych sporządzanych przez kierownika budowy wynikało, że uczestnikami tych narad byli każdorazowo przedstawiciele ZDMiKP. Na podstawie analizy treści 35 protokołów konieczności ustalono, że zmiany zakresu rzeczowego robót były potwierdzane przez członków komisji składającej się z: [1] inspektorów nadzoru ZDMiKP, kierownika budowy, kierowników robót; [2] przedstawicieli podmiotu sprawującego nadzór autorski. Wszystkie protokoły konieczności były też zatwierdzane przez Dyrektora ZDMiKP.

Na każdej z dziewięciu faktur VAT wystawionych przez wykonawcę robót budowlanych inspektor nadzoru ZDMiKP branży drogowej dokonywał adnotacji potwierdzających sprawdzenie nakładów norm rzeczowych i materiałowych oraz stwierdzających zgodność zafakturowanych robót z warunkami umowy i ilością rzeczywiście wykonaną. Wszystkie dziewięć protokołów zaawansowania robót zostało podpisanych przez inspektorów nadzoru ZDMiKP.

W dziennikach budowy znajdowały się wpisy inspektorów nadzoru ZDMiKP, w tym: [1] potwierdzające rozpoczęcie, wykonanie oraz odbiór poszczególnych prac i robót; [2] potwierdzające wystąpienie kolizji oraz wskazujące na konieczność przedstawienia przez nadzór autorski rozwiązań zamiennych; [3] potwierdzające niekorzystne warunki atmosferyczne i konieczność wstrzymania prac; [4] zwracające uwagę m.in. na konieczność właściwego zagęszczenia gruntu, zabezpieczenia wykopów i otworów studni, zachowania przerwy dylatacyjnej pomiędzy rzędami płytek; [5] dotyczące spisania protokołu na okoliczność rozruchu technologicznego technologii mgielnej; [6] potwierdzające montaż elementów małej architektury, w tym zegara i elementów 18 południka; [7] potwierdzające dokonanie przeglądu branżowego oraz uzgodnienie usunięcia do odbioru końcowego zauważonych wad i usterek; [8] stwierdzające przyjęcie całego obiektu do eksploatacji przez Wydział Utrzymania ZDMiKP.

Z analizy dokumentacji powykonawczej wynikało m.in., że:

- wykonawca dostarczył PZJ, a inspektor nadzoru ZDMiKP branży drogowej dokonał jego akceptacji. W części ogólnej PZJ dotyczącej robót drogowych odniesiono się do procedury przekazania materiałów przewidzianych do wbudowania. Zgodnie z jego treścią wykonawca zobowiązany był do prowadzenia badań w celu wykazania, że materiały uzyskane z dopuszczonego źródła dostawy (zaopatrzenia) w sposób ciągły spełniały wymagania specyfikacji technicznych w czasie postępu robót;
- wraz z wystąpieniami dotyczącymi akceptacji materiałów do realizacji robót budowlanych wykonawca przedkładał m.in. deklaracje zgodności CE ze wskazaniem właściwości użytkowych tych materiałów oraz wyniki badań laboratoryjnych. Inspektor nadzoru ZDMiKP branży drogowej formułował uwagi do tych wystąpień. W wyniku tych działań m.in. wnioski dotyczące akceptacji materiałów: na nawierzchnię zasadniczą płyty Starego Rynku oraz na nawierzchnię chodników wokół płyty Starego Rynku, zostały uzupełnione o aktualne badania laboratoryjne.

<sup>40</sup> Por. art. 20a ust. 1 upzp, zgodnie z którym w przypadku zamówienia na roboty budowlane lub usługi, którego wartość była równa lub przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 1 000 000 euro, do nadzoru nad realizacją udzielonego zamówienia należało powołać zespół osób.

(akta kontroli str. 281-294, 400-544, 605-643, 680, 700-704, 719-758, 761-829, 851, 878-880, 1087-1116, 1168-1212, 1334-1340)

2.5. Stwierdzono, że zaistniały okoliczności uzasadniające wyegzekwowanie napraw gwarancyjnych. Dotyczyły one odnotowanych w 2020 r. awarii iluminacji 18 południka. Z dokumentacji ZDMiKP wynikało, że przyczyną tych awarii były połączenia elektryczne i utlenianie części przewodzących. Producent był informowany o awariach przez ZDMiKP. W grudniu 2020 r. producent dostarczył oprawy na wymianę oraz instrukcję montażu w nowej technologii połączeń.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDMiKP oraz Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji Drogowych ZDMiKP w styczniu 2021 r. podjęto próbę naprawy, jednakże ze względu na duże oblodzenie została ona przerwana i odłożona w czasie. Prace mają być wykowane po okresie zimowym.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDMiKP zaistniały też inne okoliczności, które uzasadniały wyegzekwowanie napraw gwarancyjnych. Wskazał, że w trakcie użytkowania płyty Starego Rynku w Bydgoszczy wykonawca dokonał wymiany płyty granitowej na ścianie oporowej za pomnikiem, wymienił pęknięty właz granitowy na studziencie teletechnicznej, wymienił elementy drewniane parasoli oraz naprawił mocowania zamków w koszach na śmieci.

(akta kontroli str. 612-614, 673, 845, 853-854, 1017, 1051-1068)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Za nierzetelne należy uznać, że w dniu 5 czerwca 2018 r. dokonano bez uwag odbioru skorygowanej i zaktualizowanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy, pomimo:

- przyjęcia błędnych rozwiązań projektowych, tj. polegających na zastosowaniu fug na bazie piasków i epoksydów charakteryzujących się przepuszczalnością wody, przy nieprzepuszczalnej podbudowie, zamiast zastosowania rozwiązań o podobnym stopniu przepuszczalności wody<sup>41</sup>;
- błędnego podania w specyfikacji technicznej ST-04.09.00 „Nawierzchnie z płyt kamiennych” wymagań w zakresie odporności na ścieranie<sup>42</sup> oraz braku określenia właściwości kamienia zgodnie z załącznikiem ZA normy EN 1341 „Płyty z kamienia naturalnego do zewnętrznych nawierzchni drogowych. Wymagania i metody badań”<sup>43</sup>.

W wyjaśnieniach Dyrektor ZDMiKP wskazał m.in., że dokumentacja projektowa była opracowana i sprawdzana przez projektantów posiadających stosowne uprawnienia do projektowania.

W ocenie NIK nie było podstaw do odstąpienia ZDMiKP, jako zamawiającego wymienioną dokumentację, od obowiązku dokonania rzetelnego odbioru dokumentacji projektowej, stanowiącej podstawę do przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy. Zauważyć należy, że według biegłego z zakresu kamieniarstwa wskazywane w doniesieniach medialnych zabrudzenia płyt kamiennych mogą wynikać z „transportowania przez wodę związków

<sup>41</sup> Por. opinia biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK.

<sup>42</sup> Tj.: [1] w jednym miejscu (str. 226) podano ścieralność określaną metodą Boehma – 0,75 cm (błędna jednostka, powinna być cm<sup>3</sup>/50 cm<sup>2</sup>); [2] w drugim miejscu (str. 227) metoda szerokiego koła (długość cięciwy) – nie więcej niż 10 mm. Por. opinia biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK.

<sup>43</sup> Ponieważ (str. 226): [1] w EN 1341 nie ma oznaczenia klasy mrozoodporności F1; [2] w zakresie badań dla płyt brukowych nie ma wytrzymałości na ściskanie, powinna być wytrzymałość na zginanie; [3] przy założeniu dopuszczenia materiału o wytrzymałości na ściskanie na poziomie 180 Mpa i 80 Mpa po cyklach zamrażania/rozmarzania doszło do sytuacji, że dopuszczony zostaje materiał niemrozoodporny. Por. opinia biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK.



chemicznych z zapraw i betonów znajdujących się w podbudowie<sup>44</sup>, jednak kwestia ta wymaga odpowiednich badań w celu poznania związków chemicznych stanowiących zabrudzenia kamienia.

(akta kontroli str. 297, 1215-1217, 1242, 1325-1333)

2. W dzienniku budowy nr 494 (tom I) wydanym 21 czerwca 2018 r. pierwszego wpisu dotyczącego przekazania terenu budowy inspektor nadzoru branży drogowej ZDMiKP dokonał z datą 13 czerwca 2018 r., tj. z datą sprzed wydania dziennika budowy.

Zastępca Dyrektora ZDMiKP ds. Inwestycji Drogowych oraz inspektor nadzoru branży drogowej ZDMiKP wyjaśnili, że wpis dotyczący przekazania terenu budowy z datą sprzed wydania dziennika budowy został dokonany nieumyślnie. Przyznali, że fakt ten powinien zostać potwierdzony wpisem z datą wydania dziennika budowy.

(akta kontroli str. 761, 766, 1010, 1119)

3. Stwierdzono przypadek naruszenia przez ZDMiKP zasady zachowania uczciwej konkurencji określonej w art. 7 ust. 1 upzp. Polegało to na zmianie warunków realizacji zamówienia publicznego dotyczącego zadania pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy” (nr sprawy 019/2018), które wynikały z dokumentacji przetargowej i stanowiły podstawę do składania ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Wprowadzona zmiana dotyczyła technologii spoinowania. W trakcie wykonania robót budowlanych wyrażono zgodę na spoinowanie płyt granitowych piaskiem granitowym z uzupełnianiem spoin zamiast przewidzianą w dokumentacji projektowej spoinowania zaprawą epoksydową z piaskiem kwarcowym. Tymczasem w odpowiedziach na pytania potencjalnych wykonawców do treści SIWZ<sup>45</sup> (pytanie nr 1 zestawu IV z 17 kwietnia 2018 r. oraz pytanie nr 3 zestawu V z 17 kwietnia 2018 r.) wskazano: „Spoinowanie należy wykonać zgodnie z dokumentacją” oraz „Zamawiający nie wyraża zgody na zamianę technologii spoinowania”. Zgodnie z przywołanym art. 7 ust. 1 upzp zamawiający powinien był przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji.

Według Dyrektora ZDMiKP Zarząd nie był w stanie przewidzieć, że podczas realizacji robót żywica epoksydowa doprowadzi do trwałej zmiany kolorystyki zaakceptowanych materiałów kamiennych na płytę główną rynku oraz chodniki. Wskazał, że przyczyny zmiany sposobu spoinowania ww. materiałów zostały udokumentowane w protokole konieczności. Zmiana ta nie obejmowała całego zakresu zadania i że zgodnie z SIWZ spoinowanie jezdni z kamienia, bordiurki z bazaltu oraz opasek wzdłuż kamienic wykonano żywicą epoksydową.

W ocenie NIK stanowisko ZDMiKP wyrażone w odpowiedzi na pytanie do treści SIWZ, dotyczące braku możliwości zmiany technologii spoinowania, stanowiło integralną część dokumentacji przetargowej, na podstawie której wybrano wykonawcę<sup>46</sup>. Stanowisko to stało się wiążące dla ZDMiKP i wszystkich potencjalnych wykonawców zainteresowanych przystąpieniem do przetargu, stąd

<sup>44</sup> „Taki roztwór wnika w kamień, posiada on odczyn alkaliczny, co działa jak katalizator dla dalszej reakcji. Żółte granity barwę swoją zawdzięczają związkowi żelaza i siarki, co przy zareagowaniu ze związkami transportowanymi przez wodę z zapraw może doprowadzić do powstania soli nierozpuszczalnych w wodzie. Usunięcie takich zabrudzeń staje się przynajmniej mocno utrudnione”.

<sup>45</sup> Pytania zostały złożone przez podmioty inne, niż wykonawca wybrany do realizacji zamówienia publicznego. Podmioty te nie złożyły oferty w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia publicznego.

<sup>46</sup> Zapis § 18 ust 1 nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. na roboty budowlane o treści: „Inspektor Nadzoru ma prawo dokonywać zmian jakości, ilości lub technologii robót lub ich części określonych w zamówieniu, jeśli uzna, że są one niezbędne od uzyskania celu określonego w umowie” nie miał zastosowania do spraw rozstrzygniętych odpowiedziami na zapytania potencjalnych oferentów dotyczące SIWZ.

jego zmiana na etapie realizacji Inwestycji była sprzeczna z obowiązującą zasadą zachowania uczciwej konkurencji. Według opinii biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK, zachowując przyjętą w dokumentacji projektowej technologię spoinowania można było w ww. przypadku zastosować żywicę epoksydową innego producenta.

(akta kontroli str. 573-587, 640-641, 649-661, 680-681, 700-704, 806-807, 881-909, 1013, 1016, 1228)

4. Wbrew wymogom § 8 ust. 8 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. na roboty budowlane<sup>47</sup> oraz Programu Zapewnienia Jakości (część ogólna dotycząca robót drogowych, pkt 2.6.3. „Procedury kontroli”)<sup>48</sup>, a także wbrew uwagom inspektora nadzoru branży drogowej ZDMiKP w wystąpieniu wykonawcy nr 02/BET z 8 czerwca 2018 r.<sup>49</sup>, dopuszczono do sytuacji, w której część materiału granitowego na nawierzchnię płyty Starego Rynku<sup>50</sup> została wykorzystana przez wykonawcę do robót prowadzonych w okresie od 1 września 2018 r. do 30 listopada 2018 r.<sup>51</sup>, tj. przed uzyskaniem przez niego aktualnych wyników badań laboratoryjnych.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZDMiKP ds. Inwestycji Drogowych oraz inspektora nadzoru branży drogowej ZDMiKP w ww. przypadku wykonawca układał nawierzchnię z płyt kamiennych na własne ryzyko i jego obowiązkiem było wbudowanie materiałów zgodnych ze STWiORB.

W ocenie NIK w ww. przypadku zabrakło konsekwencji w działaniu ZDMiKP. Pomimo braku akceptacji materiału przez inspektora nadzoru branży drogowej ZDMiKP, dopuszczono w ww. okresie do jego użycia przez wykonawcę. Tym samym zwiększono ryzyko wbudowania materiału niespełniającego wymogów STWiORB. Ryzyko to znalazło potwierdzenie w opinii biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK<sup>52</sup>.

(akta kontroli str. 400-438, 719-732, 753-758, 761-812, 1014-1015, 1120, 1220)

5. Za nierzetelne należy uznać, że w celu weryfikacji cech fizykomechanicznych materiałów kamiennych oraz ich zgodności ze szczegółowymi specyfikacjami technicznymi ZDMiKP polegał wyłącznie na dokumentach przedkładanych przez wykonawcę i nie korzystał z uprawnień wynikających z § 8 ust. 10 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r., tj. możliwości prowadzenia badań materiałów kamiennych we własnym zakresie. Dotyczyło to:

- próbek referencyjnych kamienia w kolorze szaro-żółtym (na część główną płyty) oraz próbek referencyjnych kamienia w kolorze czerwono-brązowym (na część płyty odwzorowującą mury ratusza z wieżą ratuszową);

<sup>47</sup> Zgodnie z § 8 ust. 8 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. wykonane roboty budowlane i materiały użyte do ich wykonania podlegały bieżącym badaniom zgodnie ze STWiORB.

<sup>48</sup> Zgodnie z wymogami PZJ, część ogólna dot. robót drogowych, pkt. 2.6.3. „Procedury kontroli”: „Wykonawca zobowiązany był do prowadzenia badań w celu wykazania, że materiały uzyskane z dopuszczonego źródła dostawy (zaopatrzenia) w sposób ciągły spełniają wymagania Specyfikacji Technicznych w czasie postępu robót”.

<sup>49</sup> Treść uwagi inspektora nadzoru do wniosku wykonawcy nr 02/BET z 8 czerwca 2018 r. była następująca: „Uzupełnienie o nowsze badania warunkiem akceptacji materiału”.

<sup>50</sup> Tj.: materiał granitowy szaro żółty „Rustic Yellow” o różnych wymiarach na nawierzchnię zasadniczą płyty Starego Rynku.

<sup>51</sup> Z korekty do protokołu zaawansowania robót nr 2 za okres od 1 września 2018 r. do 30 listopada 2018 r. wynika, że w ww. okresie zawansowanie robót w poz. 82 „Płyty granitowe płomieniowane uszorstnione o gr. 10 cm o różnych wymiarach 150x50 cm, 100x150 cm, 100x100 cm, 50x100 cm, 50x50 cm” wyniosło 6,54% (ilość 160 000 m<sup>2</sup>, wartość 140 800,00 zł). Wpisem na str. 20 z datą 24 września 2018 r. w dzienniku budowy nr 494 (tom I) wydanym 21 czerwca 2018 r. przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy stwierdzono rozpoczęcie układania płyt granitowych o zróżnicowanych wymiarach w zasadniczej części płyty.

<sup>52</sup> Z opinii tej wynikało, że wyniki badań z 2018 r. i z 2011 r. dla materiału kamiennego „Rustic Yellow” w zakresie gęstości objętościowej oraz nasiąkliwości były rozbieżne: [1] gęstość objętościowa – 2566 kg/m<sup>3</sup> w badaniu z 2018 r. i 2700 kg/m<sup>3</sup> w badaniach z 2011 r.; [2] nasiąkliwość – 0,41% w badaniu z 2018 r. i 0,20% w badaniu z 2011 r.

- poszczególnych rodzajów płyt kamiennych wykorzystanych do wykonania nawierzchni Starego Rynku w Bydgoszczy na etapie realizacji robót budowlanych.

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że obowiązkiem wykonawcy było przedstawienie materiałów referencyjnych spełniających wymogi opisane w szczegółowych specyfikacjach technicznych. Próbkę kamienia żółto-szarego pochodziły z kamieniołomów w północnej i południowej części Chin, a próbki kamienia czerwono-brązowego - z kamieniołomów w północnej części Chin oraz w Szwecji. Weryfikowane były tylko dokumenty materiałów kamiennych, które zostały ostatecznie zaakceptowane. Wskazał, że wnioski materiałowe wraz z badaniami laboratorium Politechniki Gdańskiej z 2011 r. i 2018 r., które złożył wykonawca, nie budziły zastrzeżeń.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ZDMiKP ds. Inwestycji Drogowych wynikało, że laboratorium ZDMiKP nie jest wyposażone w sprzęt pozwalający na weryfikację materiałów kamiennych. Na etapie realizacji Inwestycji weryfikacji podlegał wygląd zewnętrzny płyt. W związku z brakiem rozbieżności w tym zakresie ZDMiKP nie zlecił badania płyt do zewnętrznego laboratorium.

W ocenie NIK weryfikacja cech fizykomechanicznych ww. materiałów kamiennych wyłącznie w oparciu o wygląd zewnętrzny oraz dokumenty przedkładane przez wykonawcę była niewystarczająca, co zwiększało ryzyko wbudowania materiałów niespełniających wymogów STWiORB. Ryzyko to znalazło potwierdzenie w opinii biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 683, 716-758, 1015, 1220, 1224)

6. Przy realizacji przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy dopuszczono do użycia materiały kamienne<sup>54</sup>, dla których:

- wykonawca przedłożył błędne deklaracje zgodności CE, tj. przy cechach wytrzymałościowych wystawca deklaracji zadeklarował spodziewaną wartość wyższą zamiast niższą, a przy nasiąkliwości i odporności na ścieranie – zadeklarował spodziewaną wartość niższą zamiast wyższą;
- badanie odporności na ścieranie wykonano według błędnej normy, tj. wycofanej normy PN-84/B-004111 zamiast normy EN 14157;
- nie oznaczono ścieralności za pomocą szerokiego koła, wbrew wymogom specyfikacji technicznej;
- mrozoodporność została określona jako zmiana średniej wytrzymałości na zginanie po 48 cyklach zamiast po 56 cyklach zamrażania/rozmarzania;
- wytrzymałość na ściskanie przedstawiona w badaniach z 2011 r. wskazywała, że jeden z materiałów kamiennych nie spełnia wymagań stawianych wyspecyfikowanemu materiałowi;
- nie przedstawiono badania petrograficznego wg EN 12407, co było wymagane w specyfikacji technicznej;

<sup>53</sup> Z opinii tej wynikało, że wyniki badań z 2018 r. i z 2011 r. dla materiału kamiennego „Rustic Yellow” w zakresie gęstości objętościowej oraz nasiąkliwości były rozbieżne: [1] gęstość objętościowa – 2566 kg/m<sup>3</sup> w badaniu z 2018 r. i 2700 kg/m<sup>3</sup> w badaniach z 2011 r.; [2] nasiąkliwość – 0,41% w badaniu z 2018 r. i 0,20% w badaniu z 2011 r. Z opinii tej wynikało także, że wytrzymałość na ściskanie przedstawiona w badaniach z 2011 roku dla materiału kamiennego „Xiamen Red” nie spełniała wymagań stawianych temu materiałowi.

<sup>54</sup> Por. opinia biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK. Tirety 1-4, 6, 8 dotyczą materiałów kamiennych: Rustic Yellow oraz Xiamen Red. Tiret 5 dotyczy materiału kamiennego Xiamen Red. Tiret 7 dotyczy materiału kamiennego Rustic Yellow.

- wyniki badań z 2018 r. jednego z materiałów były sprzeczne z wynikami badań z 2011 r.<sup>55</sup> tego materiału;
- w dokumentach nie umieszczono mianownictwa – identyfikacji kamienia.

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że w jego ocenie wykonawca dostarczył wymagane deklaracje oznaczone znakiem CE, potwierdzające wymagania przedstawione w szczegółowych specyfikacjach technicznych. W kwestii badania odporności według błędnej normy wskazał, że sprawdzenia dokumentacji projektowej dokonywali uprawnieni projektanci z wiedzą i doświadczeniem w budownictwie. W odniesieniu do nieoznaczenia ścieralności za pomocą szerokiego koła podał, że w ST-04.09.00 „Nawierzchnie z płyt kamiennych” projektant nie określił jednoznacznie, którą metodą badawczą wykonać badanie ścieralności, wymieniono bowiem metodę Boehmego i metodę szerokiego koła.

Dyrektor ZDMiKP wskazał także, że projektant w dokumentacji projektowej nie określił ilości cykli zamrażania i rozmrażania, a tym samym nie wymagał w specyfikacji badania wytrzymałości na zginanie. W kwestii nieodpowiedniej wytrzymałości na ściskanie wynikającej z badań z 2011 r. podał, że materiał zaakceptowano zgodnie z przedłożonymi przez wykonawcę deklaracjami zgodności CE, które potwierdzały spełnienie warunku wytrzymałości na ściskanie. Odnośnie nieprzedstawienia badania petrograficznego wg normy EN 12407 podał, że zgodnie z pkt. 2.2. ST-04.09.00 producent miał dostarczyć opis petrograficzny skały, z której wykonana była kostka, stąd w jego ocenie nie było podstaw do żądania od wykonawcy ww. badania dla płyt kamiennych. Dyrektor ZDMiKP nie wskazał przyczyn rozbieżności wyników badań laboratoryjnych z 2011 r. i 2018 r. Ponadto podał, że w jego ocenie zapisy w deklaracjach zgodności dostarczonych przez wykonawcę, wnioskach materiałowych oraz sprawozdaniach z badań nie budziły wątpliwości co do identyfikacji kamienia.

Ww. argumentacja Dyrektora ZDMiKP nie znalazła potwierdzenia w opinii biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK<sup>56</sup>.

(akta kontroli str. 719-758, 1168-1212, 1217-1224, 1243-1244)

7. Podczas przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy dopuszczono do zabudowania materiały (płyty kamienne)<sup>57</sup>, które zostały w sposób nieprawidłowy wprowadzone do obrotu<sup>58</sup>, w szczególności z uwagi na: niedostarczenie dla tych materiałów części niezbędnych dokumentów, nieprawidłowy zakres przeprowadzonych badań oraz błędy w deklaracjach zgodności CE.

Z wyjaśnień Dyrektora ZDMiKP wynikało, że Zarząd nie miał wiedzy na temat nieprawidłowego wprowadzenia do obrotu płyt kamiennych, nie weryfikował badań dotyczących tych materiałów pod kątem ich kompletności oraz zgodności

<sup>55</sup> Tj. m.in.: [1] gęstość objętościowa – 2566 kg/m<sup>3</sup> w badaniu z 2018 r. i 2700 kg/m<sup>3</sup> w badaniach z 2011 r.; [2] nasiąkliwość – 0,41% w badaniu z 2018 r. i 0,20% w badaniu z 2011 r.

<sup>56</sup> Por. uwagi biegłego do właściwości materiałów kamiennych Rustic Yellow i Xiamen Red.

<sup>57</sup> Dotyczy materiałów kamiennych: Rustic Yellow oraz Xiamen Red.

<sup>58</sup> Por. opinia biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK. Tj.: [1] producent wyrobu nie dostarczył prawidłowych dokumentów dot. wprowadzenia wyrobu do obrotu: Deklaracji Właściwości Użytkowych (DWU), oznakowania CE wraz z informacją towarzyszącą i instrukcji obsługi; [2] producent nie sporządził Deklaracji Właściwości Użytkowych (DWU); [3] producent w dokumencie „Deklaracja zgodności CE” w sposób nieprawidłowy posłużył się znakiem CE (nie przeprowadził oceny zgodności); [4] producent w dokumencie „Deklaracja zgodności CE” powołał się na nieaktualny (wycofany) przepis: Dyrektywę Rady 89/106/EWG; [5] na deklaracji zgodności podpisał się upoważniony przedstawiciel, a nie producent (dokumenty jakościowe sporządza producent); [6] importer oraz upoważniony przedstawiciel nie dopełnili swoich obowiązków; [7] badania nie zostały wykonane w zakresie wskazanym przez EN 1341 (brak analizy petrograficznej, mrozoodporność wykonano w zbyt małej liczbie cykli zamrażania/rozmrężania, odporność na ścieranie wykonana została zgodnie z nieaktualną metodą badawczą); [8] nie przedstawiono badań aktualizacyjnych (brak dwuletnich ponowień badań: wytrzymałości na zginanie, gęstości i porowatości, nasiąkliwości); [9] zadeklarowano niewłaściwe cechy na deklaracji (niezgodnie z załącznikiem ZA normy EN 1341); [10] badania w 2011 r. zlecił podmiot, który nie jest ani producentem ani upoważnionym przedstawicielem.

z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającym zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającym dyrektywę Rady 89/106/EWG<sup>59</sup>, a także zgodności z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych<sup>60</sup>. W ocenie Dyrektora ZDMiKP rolę Zarządu nie było kwestionowanie dostarczonych przez wykonawcę dokumentów, a odpowiedzialność za wprowadzenie do obrotu wyrobu zgodnie z ww. rozporządzeniem spoczywała na producencie.

NIK nie kwestionuje, że za wprowadzenie wyrobu do obrotu odpowiada producent. Należy jednak wskazać, że ZDMiKP powinien dołożyć należytej staranności w nadzorze nad właściwym wykonaniem robót budowlanych. Świadczy o tym chociażby fakt, że materiały przewidziane do wbudowania podlegały akceptacji inspektora nadzoru ZDMiKP, zgodnie z zapisami PZJ w części ogólnej dotyczącej robót drogowych, w pkt. 2.6.3. „Procedury kontroli”.

(akta kontroli str. 719-758, 1087-1098, 1224-1228, 1244-1245)

8. Dopuszczono do przypadków niezgodnego ze sztuką rozkroju płyt kamiennych, tj. pozostawienia wąskich, ostrych i długich pasków kamienia, które z czasem ulegną popękaniu<sup>61</sup>.

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił m.in., że rozkrój płyt kamiennych użytych do budowy nawierzchni płyty Starego Rynku w Bydgoszczy był wynikiem nałożenia na schemat rozkładu płyt w kolorze żółto-szarym o zróżnicowanych wymiarach schematu płyt w kolorze czerwono-brązowym, odwzorowującego przebieg murów i wieży średniowiecznego ratusza, zinwentaryzowanych podczas badań archeologicznych. Wizja projektanta będąca odpowiedzią m.in. na postulaty służb konserwatorskich spowodowała, że przyjęty pierwotnie podział nawierzchni na płyty wyłącznie w kształcie czworokątów o kątach prostych, musiał ulec zmodyfikowaniu. Wskazał, że przepisy prawa określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie nie ograniczają kształtu i gabarytów płyt kamiennych. Mając na uwadze przyjętą przez projektanta wizję architektoniczną, zgodną z intencjami ZDMiKP, nie dostrzegano przesłanek dla kwestionowania prawidłowości ustaleń projektowych i wykonanych robót.

W ocenie NIK przyjęta wizja architektoniczna powinna być zgodna ze sztuką kamieniarską.

(akta kontroli str. 1229, 1231, 1245-1246)

9. Dopuszczono do sytuacji, w której przebudowy schodów do biblioteki dokonano w sposób niezgodny z § 71 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>62</sup>, tj. nie wyróżniono krawędzi stopni tych schodów kolorem kontrastującym z kolorem posadzki.

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że dokumentacja projektowa obejmowała swoim zakresem jedynie dobudowanie rampy do biblioteki. Nowe schody wraz ze spocznikiem zostały wykonane na podstawie rysunku zamiennego opracowanego przez projektanta w ramach nadzoru autorskiego. Z jego wyjaśnień wynikało, że Zarząd wystąpi do projektanta o wyjaśnienie niespójności rysunku zamiennego z wymogami ww. rozporządzenia.

<sup>59</sup> Dz. Urz. UE L 88 z 9.03.2011, s. 5

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 92, poz. 881.

<sup>61</sup> Por. opinia biegłego z zakresu kamieniarstwa, powołanego w toku kontroli NIK.

<sup>62</sup> Dz. U. 2019 r. poz. 1065.

Brak wiedzy Dyrektora ZDMiKP na temat przyczyn, dla których nowe schody nie odpowiadają obowiązującym warunkom technicznym, potwierdza, że nadzór Zarządu nad wykonaniem robót budowlanych był w tym zakresie nierzetelny.

(akta kontroli str. 1150-1162, 1240, 1337-1340)

#### OCENA CZĄSTKOWA

ZDMiKP zapewnił terminową realizację oraz odbiór robót budowlanych. Zobowiązano projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego, a w uzasadnionych przypadkach podejmowano działania w celu wyegzekwowania napraw gwarancyjnych. Jednakże stwierdzono przypadki m.in.: nierzetelnego odbioru dokumentacji projektowej, dokonania zmiany sposobu spoinowania płyt kamiennych z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji w ramach udzielonego zamówienia publicznego na roboty budowlane oraz dopuszczono do zabudowania płyty kamienne, które zostały w sposób nieprawidłowy wprowadzone do obrotu.

#### OBSZAR

### 3. Prawdliwość wydatkowania i rozliczania środków publicznych na inwestycję.

#### Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie analizy dokumentacji finansowo-księgowej ZDMiKP dotyczącej realizacji Inwestycji stwierdzono m.in., że:

- łączna kwota wydatków poniesionych w 2018 r. wynosiła 2 973 384,03 zł<sup>63</sup>. Kwota ta mieściła się w planie wydatków<sup>64</sup>, który po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy wynosił 6 248 982,00 zł;
- łączna kwota wydatków poniesionych w 2019 r. wynosiła 12 060 171,30 zł<sup>65</sup>. Kwota ta mieściła się w planie wydatków<sup>66</sup>, który po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy wynosił 12 941 588,00 zł;
- wydatki zostały poniesione na podstawie dziewięciu faktur VAT wystawionych przez wykonawcę, których łączna wartość odpowiadała wartości umowy nr 80/IR/18 z 6 czerwca 2018 r. na roboty budowlane;
- do poszczególnych faktur VAT każdorazowo załączone były m.in.: [1] protokoły zaawansowania robót za dany okres rozliczeniowy na kwotę objętą fakturą VAT; [2] oświadczenia podwykonawców potwierdzające brak zaległości za roboty zrealizowane na podstawie umów podwykonawczych wraz z potwierdzeniami dokonania przelewów; [3] protokoły częściowego odbioru wykonanych robót na łączną kwotę objętą fakturą VAT (potwierdzone przez przedstawicieli wykonawcy oraz ze strony ZDMiKP – przez inspektora nadzoru) w zakresach: [3.1] roboty drogowe, rozbiórki, zieleń, pozostałe; [3.2] roboty budowlane; [3.3] branża sanitarna; [3.4] roboty telekomunikacyjne; [3.5] roboty elektryczne;
- na fakturach każdorazowo dokonano adnotacji potwierdzających m.in.: [1] współfinansowanie wydatku ze środków EFRR w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 oraz budżetu państwa; [2] zgodność wydatku z umową o dofinansowanie; [3] zastosowanie przy wydatkowaniu środków przepisów upzp; [4] zgodność zafakturowanych robót z warunkami umowy i ilością rzeczywiście wykonaną; [5] sprawdzenie dowodu księgowego pod względem formalnym i rachunkowym; [6] kompletność i rzetelność dowodu księgowego oraz zgodność wydatku z planem finansowym;

<sup>63</sup> Według kartoteki kont analitycznych za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. (203-3-06-0010-BETPOL Spółka Akcyjna, Bydgoszcz).

<sup>64</sup> W rozdziale 90095 „Pozostała działalność” dla zadania pn. „Realizacja Gminnego Programu Rewitalizacji, w tym Stary Fordon”.

<sup>65</sup> Według kartoteki kont analitycznych za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. (203-3-06-0010-BETPOL Spółka Akcyjna, Bydgoszcz).

<sup>66</sup> W rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” dla zadania pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy (GPR)”.

- każdorazowo zapłata należności następowała w ciągu 30 dni licząc od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT od wykonawcy (tj. zgodnie z § 13 ust. 10 umowy nr 80/IR/18 z 6 czerwca 2018 r.). Tym samym nie zaszyły okoliczności uzasadniające wypłatę przez ZDMiKP odsetek z tytułu nieterminowego opłacenia faktur<sup>67</sup>;

- nie naliczono kar umownych<sup>68</sup>.

(akta kontroli str. 833-845, 853-854)

**3.2.** Na podstawie dokumentacji dotyczącej projektu dofinansowanego z EFRR w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 pn. „Rewitalizacja społeczno-gospodarcza Starego Rynku”, którego częścią była badana Inwestycja, stwierdzono, że osiągnięte zostały:

- wszystkie zakładane wskaźniki produktu, w tym m.in. wskaźnik pn. „Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami [szt.]”, z wartością docelową „1” (przy wartości bazowej „0”);

- wskaźnik rezultatu pn. „Liczba osób korzystających z rewitalizowanych obszarów bądź utworzonej/rekultywowanej przestrzeni w miastach [os.]”, z wartością docelową „49 872” (przy wartości bazowej „0”).

Z informacji uzyskanych<sup>69</sup> od Dyrektora Departamentu Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu wynikało m.in., że wniosek końcowy nie został jeszcze pozytywnie zweryfikowany przez IZ RPO WK-P<sup>70</sup>, w związku z czym kontrola na zakończenie realizacji projektu nie odbyła się. W trakcie prowadzenia kontroli administracyjnej nie stwierdzono jednak nieprawidłowości.

Dyrektor ZDMiKP wskazał, że realizacja Inwestycji nie była przedmiotem żadnych innych kontroli zewnętrznych ani wewnętrznych.

(akta kontroli str. 673, 993-998, 1123-1124)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom § 15 ust. 1 pkt 12 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. nie naliczono kar umownych w wysokości 1 000,00 zł za każdy przypadek prowadzenia dziennika budowy niezgodnie z prawem budowlanym<sup>71</sup>. Przypadki te dotyczyły:

- braku w dzienniku budowy nr 495 z 2018 r. wpisu dotyczącego dokonania odbioru końcowego robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę nr 1194/2017, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia<sup>72</sup>. Zgodnie z jego treścią dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich

<sup>67</sup> Brak odsetek za zwłokę w płatności za faktury potwierdzały zapisy kartotek kont analitycznych za okresy: od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.; od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. (203-3-06-0010-BETPOL Spółka Akcyjna, Bydgoszcz).

<sup>68</sup> Brak przypadków nałożenia kar umownych na wykonawcę potwierdzały zapisy kartotek kont analitycznych za okresy: od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.; od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. (203-3-06-0010- BETPOL Spółka Akcyjna, Bydgoszcz).

<sup>69</sup> Pismo nr WR-II-A.1710.2.1.2021 z 17 lutego 2021 r.

<sup>70</sup> Instytucję Zarządzającą Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

<sup>71</sup> Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 3 marca 2021 r., łączna wartość nienaliczonych kar umownych wynosiła 5 000,00 zł.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 963, dalej: „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy”, wydane na podstawie art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).

wykonania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonania budowy, rozbiórki lub montażu. Brak ww. wpisu stanowił podstawę do naliczenia kary umownej w wysokości 1 000,00 zł<sup>73</sup>;

- niedołączenia w sposób trwały do dziennika budowy nr 495 z 2018 r. oraz nr 494 z 2018 r. arkuszy, na których sporządzono protokoły związane z budową lub sporządzane w trakcie wykonywania robót budowlanych ani nie zamieszczenia w ww. dziennikach budowy wpisu o fakcie ich prowadzenia w oddzielnym zbiorze, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy, zgodnie z którym protokoły związane z budową lub sporządzane w trakcie wykonywania robót budowlanych wpisuje się do dziennika budowy. Dopuszcza się sporządzanie protokołów, o których mowa powyżej, na oddzielnych arkuszach. Arkusze te należy dołączyć w sposób trwały do oryginału dziennika budowy i jego kopii lub zamieścić w oddzielnym zbiorze, dokonując w dzienniku budowy wpisu o fakcie ich prowadzenia. Nie załączenie ww. protokołów do dwóch dzienników budowy stanowiło podstawę do naliczenia kar umownych w łącznej wysokości 2 000,00 zł<sup>74</sup>;
- braku w dzienniku budowy nr 494 z 2018 r. wpisu dotyczącego zdarzeń opisanych w protokole konieczności nr 22 z 1 marca 2019 r., tj. natrafienia w dwóch lokalizacjach na sieć ciepłowniczą i konieczności podjęcia decyzji o wzmocnieniu tych miejsc poprzez ułożenie płyt MON oraz wykonania siatki krzyżowo zbrojonej, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy i podstawę do naliczenia kary umownej w wysokości 1 000,00 zł<sup>75</sup>;
- braku w dzienniku budowy nr 494 z 2018 r. wpisu dotyczącego zdarzeń opisanych w protokole konieczności nr 31 z 14 marca 2019 r. oraz protokole z narady koordynacyjnej nr 15 z 9 stycznia 2019 r., tj. stwierdzonej rozbieżności między rzędną projektowaną i rzędną istniejącą na wejściu do budynku biblioteki, braku możliwości wykonania pochylni zgodnie z wymogami rozporządzenia i konieczności jej przeprojektowania, braku wystarczającej powierzchni spocznika przy pochylni i konieczności przebudowy schodów do biblioteki, czym naruszono § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy. Stanowiło to podstawę do naliczenia kary umownej w wysokości 1 000,00 zł<sup>76</sup>.

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że wpisu dotyczącego dokonania odbioru końcowego robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę nr 1194/2017 i spisania stosownego protokołu powinien dokonać inspektor nadzoru i że w tym zakresie nie stwierdzono uchybienia kierownika budowy. W kwestii braku kary umownej za nie dołączenie w sposób trwały do dzienników budowy protokołów związanych z budową Dyrektor ZDMiKP wskazał, że z uwagi na ilość dokumentów powstałych w trakcie realizacji zadania zamieszczanie protokołów pod dziennikiem było w jego ocenie bezzasadne i że wszystkie protokoły wymagane przepisami prawa budowlanego umieszczono w dokumentacji powykonawczej. Dyrektor ZDMiKP podał, że nie stwierdzono konieczności dokonania wpisu dotyczącego zdarzeń opisanych w protokole konieczności nr 31, gdyż zdarzenia te dotyczyły rewizji projektu wykonawczego. Jednocześnie Dyrektor ZDMiKP nie wskazał przyczyn nie nałożenia kary w związku z brakiem wpisu dotyczącego zdarzeń opisanych w protokole konieczności nr 22.

<sup>73</sup> Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 3 marca 2021 r., kary nie naliczono.

<sup>74</sup> Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 3 marca 2021 r., kar nie naliczono (tj. 1 000,00 zł za każdy z dwóch przypadków nie załączenia protokołów do dziennika budowy).

<sup>75</sup> Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 3 marca 2021 r., kary nie naliczono.

<sup>76</sup> Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 3 marca 2021 r., kary nie naliczono.



Z ustaleń kontroli wynika, że za właściwe prowadzenie dziennika budowy jest odpowiedzialny kierownik budowy<sup>77</sup>. Ponadto w umowie nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. nie przewidziano odstępstw od naliczania kar umownych w powyższych przypadkach.

(akta kontroli str. 605-619, 761-829, 853-854, 1011, 1013-1014, 1334-1340)

2. Wbrew wymogom § 15 ust. 1 pkt 9 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. nie naliczono kary umownej w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w dostarczeniu do akceptacji PZJ<sup>78</sup>. Tymczasem teren budowy przekazano 13 czerwca 2018 r.<sup>79</sup>, a PZJ został przekazany przez wykonawcę do akceptacji<sup>80</sup> po 12 dniach, tj. 25 czerwca 2018 r.<sup>81</sup>

Dyrektor ZDMiKP wyjaśnił, że zgodnie z brzmieniem § 15 ust. 8 ww. umowy<sup>82</sup> oraz przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>83</sup> w ww. przypadku termin do naliczenia kary umownej nie upłynął, tj. rozpoczął swój bieg 25 czerwca 2018 r. i od tego momentu Zarząd ma trzy lata na jej naliczenie.

NIK zwraca uwagę, że Zarząd nie naliczył kary umownej pomimo, że od momentu zaistnienia ww. okoliczności uzasadniających jej naliczenie (25 czerwca 2018 r.) do dnia zakończenia czynności kontrolnych (3 marca 2021 r.) upłynęło ponad dwa lata i osiem miesięcy. W ocenie NIK niezwłoczne nienaliczanie kar umownych zwiększa ryzyko ich niewyegzekwowania ze względu np. na zmiany rynkowe, które mogą doprowadzić do niewypłacalności podmiotów zobowiązanych do ich zapłacenia, a tym samym wpłynąć negatywnie na gospodarkę finansową ZDMiKP, która może w związku z tym ponieść zwiększone koszty egzekucji bez gwarancji ich odzyskania.

(akta kontroli str. 605-619, 853-854, 1356)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Środki publiczne na przebudowę płyty Starego Rynku w Bydgoszczy były wydatkowane w sposób prawidłowy. Rozliczeń z wykonawcą dokonywano terminowo, za faktycznie wykonane roboty budowlane. Jednakże stwierdzono przypadki nienaliczenia kar umownych niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek przewidzianych w umowie na roboty budowlane, w związku z prowadzeniem dziennika budowy niezgodnie z prawem budowlanym oraz nieterminowym dostarczeniem PZJ.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych przy zachowaniu zakresu pełnomocnictw udzielonych przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy, zasady uczciwej konkurencji, spójności dokumentacji oraz jednoznaczności opisu przedmiotu zamówienia.

<sup>77</sup> Por. treść pouczenia stanowiącego integralną część dziennika budowy.

<sup>78</sup> Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 3 marca 2021 r., łączna wartość nienaliczonej kary umownej wynosiła 6 000 zł (tj. po 500 zł za każdy dzień zwłoki, która wyniosła 12 dni).

<sup>79</sup> Co wynikało z wpisu w dzienniku budowy nr 494 z 2018 r.

<sup>80</sup> Zgodnie z § 10 pkt. 1 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. wykonawca zobowiązany był przedstawić PZJ do dnia przekazania terenu budowy.

<sup>81</sup> Co wynikało z dokumentacji powykonawczej (wystąpienia wykonawcy nr 01/BET/PZJ z 25 czerwca 2018 r.).

<sup>82</sup> Zgodnie z § 15 ust. 8 umowy nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r. postanowienia dotyczące kar umownych obowiązują pomimo wygaśnięcia umowy, rozwiązania lub odstąpienia od niej.

<sup>83</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

2. Zapewnienie rzetelnego odbioru dokumentacji projektowej opracowywanej na potrzeby realizowanych inwestycji oraz rzetelnej weryfikacji wbudowywanych materiałów pod kątem spełniania wymogów szczegółowych specyfikacji technicznych.
3. Zapewnienie wyróżnienia krawędzi stopni schodów do biblioteki miejskiej kolorem kontrastującym z kolorem posadzki.
4. Zlecenie przeprowadzenia kontroli przez właściwy Wojewódzki Urząd Nadzoru Budowlanego pod kątem prawidłowości wprowadzenia do obrotu materiałów kamiennych na płytę Starego Rynku w Bydgoszczy.
5. Zlecenie niezbędnych napraw gwarancyjnych.
6. Podjęcie działań w celu naliczenia i wyegzekwowania kar umownych we wszystkich przypadkach uzasadniających ich naliczenie, określonych w umowie nr 80/IR/2018 z 6 czerwca 2018 r.

Uwagi      Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 31 marca 2021 r.

Kontrolerzy  
(-) Mateusz Grynicz  
gł. specjalista k. p.

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

(-) Artur Nierebiński  
gł. specjalista k. p.