



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.006.04.2020

Rafał Wiewiórski  
Dyrektor  
Miejskiego Zarządu Dróg  
w Toruniu

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Toruniu <sup>1</sup> , ul. Grudziądzka 159, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Wiewiórski, Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych do kontroli inwestycji budowlanych.</li><li>2. Przebieg realizacji inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.</li><li>3. Prawdliwość wydatkowania i rozliczania środków publicznych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. 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	Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/191/2020 z 14 grudnia 2020 r. Tomasz Klause, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/194/2020 z 14 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3, 396-398)

---

<sup>1</sup> Dalej także: „Zarząd”.

<sup>2</sup> Czynności kontrolne zakończono 3 marca 2021 r.

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

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

W celu realizacji budowy miejsc parkingowych i dróg dojazdowych na terenie osiedla Staromiejskiego Zarząd zapewnił koncepcję programowo-przestrzenną, odpowiednie środki finansowe oraz przeprowadził przetargi na zaprojektowanie i wybudowanie powyższych obiektów. Pracownicy Zarządu rzetelnie nadzorowali prowadzone roboty budowlane. Środki przeznaczone na kontrolowane inwestycje zostały wydatkowane zgodnie z planem oraz rzetelnie rozliczone.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przeprowadzenia bez pozwolenia wojewody robót budowlanych polegających na sytuowaniu sieci uzbrojenia terenu w granicach pasa drogowego drogi krajowej,
- nieprowadzenia dziennika budowy dla inwestycji przy ul. Wały Sikorskiego,
- braku programów zapewnienia jakości.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

### 1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych do kontroli inwestycji budowlanych.

Kontrolą objęto następujące zadania inwestycyjne osiedla Staromiejskiego:

- zaprojektowanie oraz budowa drogi dojazdowej wraz z miejscami parkingowymi przy ul. Gregorkiewicza w Toruniu<sup>5</sup>,
- zaprojektowanie oraz budowa parkingu przy Placu Biskupa Chrapka w Toruniu<sup>6</sup>;
- zaprojektowanie oraz budowa drogi dojazdowej wraz z miejscami parkingowymi przy ul. Wały Gen. Sikorskiego od ronda ZNP do ul. Gregorkiewicza w Toruniu<sup>7</sup>,
- zaprojektowanie oraz budowa parkingu przy ul. Grudziądzkiej 62 w Toruniu<sup>8</sup>,
- zaprojektowanie oraz budowa miejsc parkingowych przy ul. Grudziądzkiej 53 w Toruniu<sup>9</sup>.

1.1. Powyższe inwestycje zostały zaplanowane i zaprojektowane na podstawie sporządzonej w styczniu 2018 r. koncepcji programowo-przestrzennej, stanowiącej załącznik do programów funkcjonalno-użytkowych pięciu badanych zadań inwestycyjnych<sup>10</sup>.

W wymienionej koncepcji przewidziano budowę co najmniej 366 miejsc postojowych. Dyrektor Zarządu podał, że:

- rozważając alternatywy powyższych inwestycji wzięto pod uwagę budowę parkingu przy ul. Grudziądzkiej bez wyburzania budynku, z mniejszą liczbą miejsc parkingowych, zaś pozostałe lokalizacje były jedynymi dostępnymi miejscami, umożliwiającymi wykonanie zadania;

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

<sup>5</sup> Dalej także: „budowa miejsc parkingowych przy ul. Gregorkiewicza” albo „zadanie A”.

<sup>6</sup> Dalej także: „budowa miejsc parkingowych przy Placu Chrapka” albo „zadanie B”.

<sup>7</sup> Dalej także: „budowa miejsc parkingowych przy ul. Wały Sikorskiego” albo „zadanie C”.

<sup>8</sup> Dalej także: „budowa miejsc parkingowych przy ul. Grudziądzkiej 62” albo „zadanie D”.

<sup>9</sup> Dalej także: „budowa miejsc parkingowych przy ul. Grudziądzkiej 53” albo „zadanie E”.

<sup>10</sup> Zadanie D było realizowane także na podstawie osobnej rozszerzonej koncepcji.

- nie określano mierników celów i efektów dla powyższego zadania.

(akta kontroli str. 4-125)

1.2. Zarząd posiadał zabezpieczone środki na sfinansowanie całości zadań inwestycyjnych<sup>11</sup>. Ich finansowanie zostało przewidziane w wykazie przedsięwzięć wieloletnich na lata 2019-2042<sup>12</sup> oraz w budżetach miasta Torunia na lata 2018 i 2019<sup>13</sup>. Zgodnie z prognozą finansową nakłady na przewidywane do zrealizowania w latach 2018-2019 zadanie pn. „Budowa parkingów, zatok autobusowych, chodników, tablic informacyjnych” miały wynieść 6 860 tys. zł. Zgodnie z planem finansowym Zarządu na rok 2018 na finansowanie powyższych zadań przeznaczono 1 811,7 tys. zł, a według planu na rok 2019 - 4 005,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 4-12, 399-408)

1.3. Skontrolowane inwestycje zrealizowane zostały według formuły „zaprojektuj i zbuduj”. Sporządzenie odpowiedniej dokumentacji projektowej było obowiązkiem wybranych oferentów wynikającym z zawartych umów o roboty budowlane. Umowy te nie zawierały osobnego terminu sporządzenia projektu budowlanego.

Zapewniona przez wykonawców dokumentacja obejmowała projekty budowlane oraz specyfikacje techniczne w branżach: drogowej<sup>14</sup>, sanitarnej, elektroenergetycznej i dendrologicznej, a także - projekty stałej organizacji ruchu. Projekty te zostały sporządzone i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.

Dokumentacja projektowa stanowiła podstawę do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę (zadania: B, D i E)<sup>15</sup> oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zadanie A)<sup>16</sup>. Natomiast budowa miejsc parkingowych przy ul. Wały Sikorskiego była prowadzona na podstawie zgłoszenia<sup>17</sup> (zadanie C). Przekazanie dokumentacji projektowej inwestorowi przez wykonawców oraz przekazanie placów budowy następowało po uzyskaniu powyższych decyzji administracyjnych. Roboty budowlane ukończono w terminie.

(akta kontroli str. 126-292, 360-389, 487-496, 508-517, 691-700)

1.4. Zgłoszenie robót (zadanie C) oraz decyzje administracyjne dotyczące zadań: A, D oraz E - obejmowały cały zrealizowany zakres inwestycji. W trakcie robót budowlanych nie wystąpiły istotne odstępstwa od zatwierdzonej dokumentacji projektowej, skutkujące koniecznością zmiany wydanych decyzji. Inwestor posiadał prawo do dysponowania na cele budowlane nieruchomościami wskazanymi w powyższych decyzjach oraz zgłoszeniu.

(akta kontroli str. 20-125, 268-292, 410-412, 531-532)

1.5. Zarząd prawidłowo przeprowadził dwa przetargi nieograniczone, w których wybrał wykonawców odpowiednio dla zadań A, C, E oraz B i D.

Oferenci wykazali się posiadaniem doświadczenia i uprawnień do wykonywania prac budowlanych (wykonanie w okresie ostatnich pięciu lat co najmniej dwóch zadań

<sup>11</sup> Zadania te nie były dofinansowywane ze źródeł zewnętrznych oraz nie zaciągano na ich wykonanie kredytów lub pożyczek.

<sup>12</sup> Załącznik nr 2 do uchwały nr 773/17 Rady Miasta Torunia z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Torunia na lata 2019-2042.

<sup>13</sup> W załącznikach nr 4 do części opisowych powyższych budżetów, ustalonych uchwałą nr 774/17 Rady Miasta Torunia z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie budżetu miasta na rok 2018 oraz uchwałą nr 48/19 Rady Miasta Torunia z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie budżetu miasta na rok 2019 r.

<sup>14</sup> Wraz z projektami zagospodarowania terenu.

<sup>15</sup> Wydanych odpowiednio: 6 września, 24 lipca oraz 13 maja 2019 r.

<sup>16</sup> Wydanej 9 sierpnia 2019 r.

<sup>17</sup> Z 4 marca 2019 r.

związanych z realizacją robót drogowych o wartości nie mniejszej niż 900 tys. zł każde, a także - dysponowanie pracownikami o kwalifikacjach odpowiednich dla kierownika robót oraz projektanta - z uprawnieniami w specjalności inżynierskiej drogowej).

Ogłoszenia o zamówieniu zostały zamieszczone na stronie internetowej Zarządu oraz w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego – odpowiednio 19 lipca oraz 26 listopada 2018 r.

Specyfikacje istotnych warunków kontrolowanych zamówień były prawidłowe. Dyrektor Zarządu powołał w obu postępowaniach komisje przetargowe. Wszystkie osoby wykonujące w danym postępowaniu czynności po stronie zamawiającego, w tym – członkowie tych komisji - złożyły wymagane oświadczenia o bezstronności.

Przystępujący do postępowania złożyli odpowiednie wadium. Treść przyjętych ofert odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia<sup>18</sup>. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zawarcie umów nastąpiło w ustawowych terminach<sup>19</sup>, a ich treść była zgodna z projektami zawartymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Wybrani wykonawcy wnieśli zabezpieczenia należytego wykonania umów. Nie prowadzono postępowania odwoławczych.

(akta kontroli str. 126-262, 413-484)

1.6. W ogłoszeniach o zamówieniu oraz w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia jako terminy realizacji przedmiotu zamówienia wskazano 31 lipca 2019 r. (zadania A i C), 31 maja 2019 r. (zadanie E) oraz 29 września 2019 r. (zadania B i D).

W programach funkcjonalno-użytkowych badanych inwestycji zamawiający określił rodzaje i właściwości materiałów budowlanych do wykonania nawierzchni, w tym minimalne kryteria fizykochemiczne dla oznakowania poziomego. Ponadto określono w nich wymóg opracowania zbioru szczegółowych specyfikacji technicznych<sup>20</sup> wykonania i odbioru robót budowlanych dotyczących wszystkich elementów realizowanych robót sporządzonych na podstawie obowiązujących norm i przepisów.

SST obejmowały m.in. wymagania dotyczące: wbudowywanych materiałów w zakresie akceptacji źródła uzyskania materiałów, kontroli wytwórni materiałów, usunięcia materiałów niespełniających wymagań, przechowywania i składowania materiałów oraz ich wariantowego stosowania. W odniesieniu do warunków atmosferycznych specyfikacje te zawierały m.in. następujące wymogi:

- nakładania warstwy wiążącej i wyrównawczej na suche podłoże;
- temperatury podłoża pod rozkładaną warstwą betonu asfaltowego nie niższej niż 5° C;
- niewbudowywania mieszanki mineralno-asfaltowej podczas opadów atmosferycznych oraz wiatru o prędkości przekraczającej 16 m/s;
- układania mieszanki mineralno-asfaltowej w temperaturach niższych od wymaganych tylko pod warunkiem zastosowania ogrzewania podłoża

---

<sup>18</sup> Dalej: „SIWZ”.

<sup>19</sup> Tj. – 12 września 2018 r. (zadanie A), 25 stycznia 2019 r. (zadania B i D) oraz 26 września 2018 r. (zadania C i E).

<sup>20</sup> Dalej: „SST”.

i obramowania lub zastosowania do mieszanki odpowiednich dodatków, w uzgodnieniu z inspektorem nadzoru<sup>21</sup>;

- wykonywania oznakowania poziomego tylko, jeśli temperatury nawierzchni i powietrza wynoszą co najmniej 5° C, a wilgotność wynosi nie więcej niż 85%.

Dokumenty przetargowe i postanowienia umów z wykonawcami określały warunki kontroli jakości robót. Ze strony zamawiającego miała ona być wykonywana przez inspektora nadzoru inwestorskiego, w ramach odbiorów: częściowych, robót zanikających oraz końcowych. Zamawiający był także uprawniony do żądania badań nieprzewidzianych umową dotyczących jakości materiałów, z których wykonywano jej przedmiot. Ponadto wykonawca miał obowiązek dostarczenia: atestów, wyników oraz dowodów wykonanych badań i prób.

Dokumenty przetargowe i postanowienia umów z wykonawcami uwzględniały warunki gwarancji i rękojmi. W szczególności:

- bieg terminu gwarancji i rękojmi miał rozpoczynać się od daty odbioru końcowego;
- w okresie gwarancji i rękojmi wykonawca miał obowiązek bezpłatnego usunięcia usterek lub wad;
- zamawiający zastrzegł sobie uprawnienie do dochodzenia roszczeń z tytułu gwarancji również po terminie wskazanym w umowie, w przypadku, gdy zgłosił wadę przed upływem tego terminu, jak i - uprawnienie do usunięcia wad przez stronę trzecią w przypadku, gdy wykonawca ich nie usunie oraz - uprawnienie do przeprowadzenia przeglądu pogwarancyjnego do ostatniego dnia terminu gwarancji (stwierdzone wówczas ewentualne usterki wykonawca miał usunąć niezwłocznie w ramach gwarancji).

W dokumentach przetargowych i postanowieniach umów z wykonawcami:

- -ustanowiono zabezpieczenie należytego wykonania umowy – w wysokości 5% wynagrodzenia brutto; kwota stanowiąca 70% zabezpieczenia miała stanowić zabezpieczenie zgodnego z umową wykonania robót, a 30% kwoty zabezpieczenia przeznaczone miało zostać na pokrycie praw z rękojmi za wady;
- zawarto postanowienia dotyczące kar umownych – w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, jako obowiązującej formy odszkodowania. Wierzytelności z tytułu kar umownych miały być potrącane z wierzytelności wykonawcy;
- określono terminy i warunki odbiorów: częściowych, robót zanikających, końcowego oraz usunięcia wad stwierdzonych przy ostatnim odbiorze.

Dyrektor Zarządu, odpowiadając na pytanie - dlaczego Zarząd nie wprowadził w SIWZ<sup>22</sup> wymogów dotyczących dłuższej niż rok trwałości oznakowania poziomego miejsc postojowych dla osób z kartą parkingową podał m.in., że oznakowanie cienkowarstwowe umożliwiałoby łatwiejsze wprowadzanie korekt w trakcie eksploatacji nowych inwestycji oraz jest jednostkowo tańsze<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 126-262, 413-484, 522-531, 641-653)

<sup>21</sup> Oraz „w konsultacji z zamawiającym”.

<sup>22</sup> W tym – w programach funkcjonalno-użytkowych.

<sup>23</sup> Zgodnie z przykładowym kosztorysem ofertowym wykonania oznakowania poziomego koszt oznakowania cienkowarstwowego wynosił 13,48 zł za 1 m<sup>2</sup>, zaś oznakowania grubowarstwowego – 40,5 zł za 1 m<sup>2</sup>.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Zarząd przeprowadził roboty budowlane, polegające na sytuowaniu w granicach pasa drogowego drogi krajowej<sup>24</sup> sieci uzbrojenia terenu<sup>25</sup>, bez pozwolenia w tym zakresie, podczas budowy parkingu przy placu Chrapka (zadanie B). Organem właściwym do wydania odpowiedniej decyzji był Wojewoda Kujawsko-Pomorski,

Zgodnie z art. 82 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 czerwca 1994 r. Prawo budowlane<sup>26</sup> wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji w sprawach dróg krajowych wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu - niezwiązanymi z użytkowaniem drogi.

O powyższym wymogu Zarząd został poinformowany w piśmie Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia z dnia 27 sierpnia 2019 r.<sup>27</sup> oraz w uzasadnieniu decyzji Prezydenta Miasta Torunia z dnia 6 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Dyrektor Zarządu podał, że rozstrzygnięcie powyższej decyzji, obejmujące działkę nr 49/7, uzyskane zostało przez projektantów posiadających stosowne uprawnienia budowlane, którzy oświadczyli, że projekt budowlany jest kompletny i sporządzony zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 154-178, 277-282, 390-395, 654-690)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że funkcję inwestora w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę pełnił Miejski Zarząd Dróg w Toruniu<sup>28</sup>. Powołanie przez Zarząd pełnomocnika w postępowaniu przed Prezydentem Miasta Torunia oraz treść złożonych przez projektantów oświadczeń odnośnie prawidłowości i rzetelności projektu - nie stanowi ustawowej przesłanki do odstąpienia przez Zarząd od obowiązku złożenia wniosku o wydanie przedmiotowego pozwolenia. Udzielenie pełnomocnictwa nie zwalnia z obowiązku stosowania prawa przez mocodawcę.

Ocena cząstkowa

Zarząd zapewnił planowanie, zaprojektowanie oraz budowę kontrolowanych zadań inwestycyjnych. Nie dopełnił jednak obowiązku uzyskania od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego pozwolenia na budowę uzbrojenia terenu w pasie drogi krajowej.

## **2. Przebieg realizacji inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.**

2.1. Roboty budowlane dotyczące kontrolowanych zadań inwestycyjnych zostały rozpoczęte niezwłocznie po uzyskaniu wymaganych do budowy decyzji administracyjnych (zadania: A, B, D, E) oraz informacji o braku sprzeciwu odnośnie zgłoszenia robót (zadanie C). Przekazanie placu budowy zadań: A, B, C, D i E miało miejsce odpowiednio: 14 sierpnia, 11 września, 25 marca, 30 lipca oraz 13 maja 2019 r. Prace budowlane zakończyły się terminowo. Końcowe odbiory robót przeprowadzono odpowiednio: 19 grudnia, 11 października, 10 lipca, 8 października i 14 czerwca 2019 r., potwierdzając wykonanie przewidywanych w projektach budowlanych łącznie 366 miejsc parkingowych, w tym 18 – dla użytkowników posiadających kartę parkingową osoby z niepełnosprawnością.

<sup>24</sup> Drogi krajowe nr 15 i 80.

<sup>25</sup> Na działce nr 49/7, w obrębie 18.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

<sup>27</sup> Znak: WAI.B.6740.1.739.1567.2019.MKa.

<sup>28</sup> Działając w imieniu Gminy Miasta Toruń.

Termin realizacji zadania A został zmieniony z 31 lipca na 23 grudnia 2019 r. Przyczyną przedłużenia była odmowa zezwolenia przez operatora sieci energetycznej, aby jej kolizję z zaprojektowaną inwestycją drogową usunął wykonawca zadania A. Operator sieci energetycznej zastrzegł pięćmiesięczny termin usunięcia powyższej kolizji siłami własnymi. Przedłużony termin umowy na realizację zadania A został ustalony tak, aby możliwe było finansowe rozliczenie tego zadania do końca 2019 r.

W wyniku odbiorów końcowych inwestor stwierdził następujące usterki:

- w zadaniu A - uszkodzenie oznakowania poziomego (naprawiono w okresie do 7 kwietnia 2020 r., tj. po zakończeniu sezonu zimowego);
- w zadaniu C – brak drożności kanalizacji teletechnicznej (naprawiono w okresie do 26 lipca 2019 r.);
- w zadaniu E – brak wybudowania warstw konstrukcyjnych w miejscu koniecznego do zdemontowania obiektu pełniącego funkcję reklamy, uszkodzone tarcze znaków pionowych, niewłaściwe pokrycie farbą słupków blokujących oraz przygotowanie powierzchni pod trawniki (uzupełniono w okresie do 8 lipca 2019 r.).

W związku z odbiorami końcowymi wykonawcy przekazali Zarządowi wymaganą dokumentację powykonawczą.

Nadzór budowlany nie wniósł sprzeciwu do zawiadomień o zakończeniu budowy obiektów wykonywanych na podstawie pozwoleń na budowę oraz zezwolenia na realizację inwestycji drogowej<sup>29</sup>.

W trakcie prowadzonych robót nie wystąpiły istotne odstępstwa od projektu budowlanego. W przypadku zadania A zaakceptowana przez autora projektu modyfikacja zmiany dotyczyła zwężenia jednego ze zjazdów<sup>30</sup> z powodu kolizji z oświetleniem drogowym, a także – zmiany konstrukcji tego zjazdu (na bitumiczną)<sup>31</sup>. W związku z ustaleniem wynagrodzenia za roboty budowlane w formie ryczałtu – nie sporządzano kosztorysu robót zamiennych.

W wyniku oględzin<sup>32</sup> NIK nie stwierdziła nieprawidłowości, za które odpowiedzialni byłiby wykonawcy kontrolowanych zadań.

(akta kontroli str. 20-93, 126-153, 268-389, 485-517, 615-653)

2.2. Zarząd sprawował nadzór nad prowadzonymi inwestycjami samodzielnie, poprzez swoich pracowników pełniących funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego. Dla każdej z powyższych inwestycji wyznaczono co najmniej trzech takich pracowników odpowiedzialnych za poszczególne branże robót.

Dla zadań, w których roboty były prowadzone na podstawie pozwolenia wydanego w decyzji administracyjnej (A, B, D, E) prowadzono dzienniki budowy. Odnotowywano w nich m.in. odbiory robót zanikających i częściowych. Nie stwierdzono, by inspektorzy nadzoru inwestorskiego wnosili uwagi do jakości materiałów i robót oraz terminowości realizacji poszczególnych zadań.

Zgodnie z postanowieniami zawartych umów o roboty budowlane obowiązkiem wykonawców było zapewnienie pełnienia nadzoru autorskiego przez projektanta na każde żądanie zamawiającego, bez dodatkowego wynagrodzenia.

<sup>29</sup> W powyższych decyzjach organ architektoniczno-budowlany nie ustalił wymogu uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

<sup>30</sup> O 0,5 m.

<sup>31</sup> Pierwotnie miała być to kostka betonowa.

<sup>32</sup> Przeprowadzonych 18 lutego 2021 r.



Realizacja badanych inwestycji nie była poddana kontrolom zewnętrznym i wewnętrznym.

(akta kontroli str. 4-12, 126-262, 307-389, 497-507, 518-521)

2.3. Dyrektor Zarządu, wyjaśniając przyczyny braku zlecenia przez Zarząd (niezależnie od wykonawców) badań laboratoryjnych jakości materiałów użytych do wykonania przedmiotu umowy oraz zgodności ich wykonania z obowiązującymi normami i ustaleniami specyfikacji technicznych - podał, że wykonywane były przez akredytowane laboratorium, w związku z czym nie było konieczności zlecenia ich innym podmiotom.

(akta kontroli str. 497-507)

2.4. W celu doprowadzenia rezultatów prac budowlanych do stanu zgodności z projektami wykonawcy usunęli usterki stwierdzone przy odbiorze przez Zarząd zadań: A, C oraz E. W trakcie kontroli nie stwierdzono przesłanek do: odstąpienia Zamawiającego od umowy, naliczenia kar umownych, zatrzymania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, naprawy gwarancyjnej, czy wydłużenia okresu gwarancji. W związku z powyższym takie czynności nie zostały podjęte.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zarząd nie posiadał dziennika budowy dla zadania C (budowa miejsc parkingowych przy ul. Wały Sikorskiego). Tymczasem zgodnie ze punktem 6.8. SST powyższego zadania pt. Dokumenty budowy pkt (1) - dziennik budowy jest wymaganym dokumentem prawnym obowiązującym zamawiającego i wykonawcę w okresie od przekazania placu budowy do końca okresu gwarancyjnego.

Dyrektor Zarządu podał, że:

- dla zadania C nie prowadzono dziennika budowy, gdyż brak było takiego wymogu w ustawie;
- bieżące dokumentowanie procesu budowlanego odzwierciedlała korespondencja pomiędzy wykonawcą z inwestorem, w szczególności: pismo zawiadamiające o dacie przekazania terenu budowy, informacja o gotowości do odbioru końcowego oraz protokoły częściowego odbioru robót.

(akta kontroli str. 4-12, 413, 613-614, 641-653)

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>33</sup> zamawiający miał obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Skoro zatem w SST przewidziano, że dokumentem obowiązującym Zarząd oraz wykonawcę jest dziennik budowy, wymóg jego prowadzenia nie może być zastąpiony inną dokumentacją budowlaną, a brak ustawowego wymogu podnoszonego przez Dyrektora Zarządu - podstawą do odstąpienia w tym przypadku od wypełnienia obowiązku wynikającego z SST.

2. Zarząd dopuścił do rozpoczęcia robót budowlanych przez wykonawców zadań: A, B, C, D i E bez przedstawienia przez nich do akceptacji Zarządu - programu zapewnienia jakości.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., w brzmieniu obowiązującym w dniu ogłoszenia o zamówienie publiczne.

Tymczasem zgodnie z punktem 6.1. SST kontrolowanych zadań inwestycyjnych wykonawcy mieli obowiązek opracować i przedstawić do akceptacji inwestora program zapewnienia jakości, zawierający: zamierzony sposób wykonywania robót, a także możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne – gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi oraz poleceniami i ustaleniami przekazanymi przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

Dyrektor Zarządu podał, że:

- ze względu na typowość oraz powtarzalność prowadzonych prac, zamawiający odstąpił od sporządzenia programów zapewnienia jakości – w zaistniałych okolicznościach faktycznych programy zapewnienia jakości byłyby powtórzeniem zapisów specyfikacji technicznych, zaś umowa o roboty budowlane określała obowiązki wykonawcy w zakresie zapewnienia jakości robót, bezpieczeństwa i higieny pracy, czy badań laboratoryjnych;
- odpowiednie postanowienia SST nie zostały zmienione, gdyż w ocenie zamawiającego nie było to niezbędne do prawidłowej realizacji zadań.

(akta kontroli str. 4-12, 522-530, 641-690)

Ocena cząstkowa

Zarząd sprawował nadzór na realizacją badanych inwestycji, jednak stwierdzono dwie nieprawidłowości w zakresie rozbieżności pomiędzy wymaganiami określonymi w SST, a dokumentacją faktycznie wytworzoną w toku realizacji inwestycji.

### **3. Prawidłowość wydatkowania i rozliczania środków publicznych.**

3.1. Wynagrodzenie wykonawców robót z tytułu zaprojektowania i wybudowania miejsc parkingowych oraz dróg dojazdowych na terenie osiedla Staromiejskiego w ramach badanych pięciu zadań inwestycyjnych wyniosło łącznie 5 715,3 tys. zł (z czego za zadanie: A - 1 608,6 tys. zł, B - 920,8 tys. zł, C - 1 190,0 tys. zł, D - 1 100,9 tys. zł, E - 895,0 tys. zł).

Poniesione wydatki na realizację opisywanych wyżej inwestycji były zgodne z limitami ustalonymi w planach finansowych Zarządu na lata 2018-2019 oraz wynagrodzeniem określonym w umowach zawartych z wykonawcami. Przeznaczone środki wydatkowano terminowo, w wysokościach określonych w umowach oraz zostały wypłacone za faktycznie wykonane roboty. Nie stwierdzono przestoju robót spowodowanych okresowym brakiem środków finansowych, przeznaczonych na zapłatę dla wykonawców.

(akta kontroli str. 126-262, 360-389, 401-408, 533-612)

3.2. Rozliczenia z wykonawcami robót zostały przeprowadzone prawidłowo. Przyjęte od wykonawców faktury za wykonane roboty były rzetelnie udokumentowane.

(akta kontroli str. 533-612)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zarządu w zakresie wydatkowania i rozliczania środków na kontrolowane inwestycje.

## 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:

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu legalizacji odpowiednich robót budowlanych.
2. Podjęcie działań w celu rzetelnego określania i stosowania szczegółowych specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych.

## 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 14 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, 16 marca 2021 r.

kontroler  
(-) Maciej Gajdzik  
doradca techniczny

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