



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.07.2022

Burmistrz
Tomasz Zygnarowski
Urząd Miasta Wąbrzeźno
ul. Wolności 18, 87-200 Wąbrzeźno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/011 Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Wąbrzeźno ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Zygnarowski, Burmistrz ² , od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Leszek Kawski, Burmistrz, do 18 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Ocena przygotowania do realizacji wybranej inwestycji budowlanej. 2) Ocena wyłaniania wykonawców inwestycji. 3) Ocena wykonania inwestycji oraz nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych. 4) Ocena prawidłowości utrzymania obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją. 5) Ocena prawidłowości rozliczenia inwestycji, w tym z jej wykonawcami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia kontroli ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/190/2022 z 21 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Tj. do 23 marca 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o „NIK”

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena opisowa

Inwestycja pn. *Przebudowa ulicy Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie* została prawidłowo zaplanowana i przygotowana pod względem wymaganej dokumentacji budowlanej. Podjęte przez Burmistrza działania ukierunkowane na pozyskanie dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych NIK ocenia pozytywnie. Nie stwierdzono błędów przy jego rozliczaniu. Zobowiązania płacono terminowo i w wysokości wynikającej z wystawionych faktur. Zarówno wykonawca inwestycji, jak i inspektor nadzoru⁶ zostali wybrani zgodnie z obowiązującymi przepisami. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, iż zawarte z tymi podmiotami umowy zawierały zapisy zabezpieczające inwestora w przypadku niewykonania lub niewłaściwego wykonania przez nich zadań. Programy Zapewnienia Jakości⁷ zatwierdzano zgodnie z Specyfikacjami Technicznego Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych⁸.

Jako nieprawidłowy Najwyższa Izba Kontroli oceniła nadzór Burmistrza nad wykonawcą inwestycji oraz Inspektorem nadzoru, jak również niewykonanie w latach 2017-2018 rocznych kontroli stanu technicznego drogi nr G070735041701 oraz jej kontroli pięcioletniej, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji

Opis stanu faktycznego

Przebudowa ulicy Wspólnej była elementem zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ulicy Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie”.

We wniosku o dofinansowanie w ramach Funduszu Dróg Samorządowych wskazano, że planowane ogólne koszty inwestycji to 4 285 043,26 zł (brutto), z czego po 50% pochodzić miało z: Funduszu Dróg Samorządowych¹¹ i ze środków własnych Gminy Miasto Wąbrzeźno¹². Rada Miasta Wąbrzeźna¹³ zabezpieczyła środki finansowe na pokrycie 50% wartości inwestycji. Wszystkie koszty były kwalifikowanymi. Planowane wydatki dotyczące przebudowy samej ulicy Wspólnej wynosiły 2 678 331,38 zł, a na „wykonanie” dokumentacji budowlano-wykonawczej 7 380,00 zł. W tym ostatnim przypadku faktycznie dotyczyły one aktualizacji posiadanej przez Urząd dokumentacji. Koszty nadzoru inwestorskiego wynosiły 37 700,25 zł.

(akta kontroli str. 14, 19-38, 159-172)

Ulicę Wspólną wytyczono w 2006 r.¹⁴ Przed pracami związanymi z jej przebudową w 2019 r., w części była ona drogą gruntową, a w części posiadała nawierzchnię asfaltową. Na większości długości brak było chodnika. Planowane do osiągnięcia

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Inspektor”, „Inspektor nadzoru” lub „inżynier”.

⁷ Dalej: „PZJ”.

⁸ Dalej: „STWiORB”.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej także: „FDS”.

¹² Dalej: „Gmina”.

¹³ Uchwała Nr IV/16/18 Rady Miasta Wąbrzeźno z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie budżetu miasta na 2019 rok.

¹⁴ 30 czerwca 2006 r. założono Dziennik drogi dla odcinka drogi: G 070735041701.

parametry, w tym jej długość, nie zostały zmienione względem istniejącego stanu. Zaplanowano m.in.: położenie nowej nawierzchni drogowej, zbudowanie chodników, ścieżki rowerowej i zjazdów do domów. Mieszkańcom umożliwiono zapoznanie się z przygotowaną dokumentacją budowlaną i wniesienie do niej ewentualnych uwag. Pracownicy Urzędu nie prowadzili konsultacji z zewnętrznymi ekspertami.

(akta kontroli str. 14, 158, 160-172,524-542)

Do sprawowania nadzoru inwestorskiego nad prawidłowym wykonaniem zadania wyłoniony został, w trybie zapytania ofertowego, Inspektor nadzoru, a w samym Urzędzie nadzór nad jej przebiegiem sprawowali pracownicy Wydziału Inwestycji, Gospodarki Gruntami i Planowania Przestrzennego¹⁵.

(akta kontroli str. 14, 188-221)

Dokumentacja budowlano-wykonawcza obejmująca m.in. ulicę Wspólną (obok ul. Wiśniowej, 750-lecia Wąbrzeźna, Mickiewicza, Krasińskiego oraz Słowackiego) wykonana została w 2016 r. Tryb wyłonienia wykonawcy dokumentacji projektowej był zgodny z wewnętrznymi regulacjami¹⁶, a samą umowę w tym przedmiocie (nr 85/GB/2016) podpisano 18 kwietnia 2016 r. z terminem realizacji do 30 września 2016 r. Protokół zdawczo-odbiorczy sporządzono 30 września 2016 r. Cena (brutto) wynosiła 103 320,00 zł. W dniu 25 marca 2019 r. zlecono wykonawcy dokumentacji projektowej dokonania jej aktualizacji (w zakresie ul. Wspólnej). Protokół zdawczo-odbiorczy w tym zakresie podpisano 5 kwietnia 2019 r. Dokumentacja obejmowała (w pięciu egzemplarzach): kosztorys inwestorski, przedmiar robót, organizację stałej organizacji ruchu, opis robót, plan zagospodarowania terenu, STWiORB. Wartość brutto wykonanie aktualizacji wynosiła 7 380,00 zł.

(akta kontroli. str. 15-16, 22-38)

Urząd uzyskał, w terminie umożliwiającym planowe rozpoczęcie inwestycji, niezbędne pozwolenie na jej realizację. Projekt budowy kanalizacji deszczowej został zatwierdzony i udzielono pozwolenia na jego budowę. Pozostałe prace drogowe nie wymagały uzyskania pozwolenia budowlanego i 18 marca 2019 r. Burmistrz dokonał ich zgłoszenia, do którego załączone zostało oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Starosta Wąbrzeski zatwierdził¹⁷ projekt stałej organizacji ruchu 28 marca 2019 r. Termin rozpoczęcia prac ustalono na 1 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 130-137)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji.

OBSZAR

¹⁵ Dalej: „Wydział”.

¹⁶ Okręślonymi w Zarządzeniu Nr 0050.100.2014 Burmistrza Wąbrzeźna z 22 października 2014 r. zmieniającym Zarządzenie Nr 0050.37.2014 Burmistrza Wąbrzeźna z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Wąbrzeźno.

¹⁷ Decyzja Starosty Wąbrzeskiego KM.7121.31.2019.GR z 28 marca 2019 r.

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia¹⁸ oferent powinien wykazać zrealizowane roboty budowlane oraz posiadać odpowiednie referencje potwierdzające ich wykonanie.

(akta kontroli str. 224-252, 317)

Zakres zleconych zadań był zgodny z przedmiotem przetargu. Formuła prawna prowadzonego postępowania o zamówienie publiczne określona została w preambule umowy na wykonanie przebudowy¹⁹.

(akta kontroli str. 5, 266-304, 309-343, 398-421)

Zamawiający przestrzegał zakazu podziału zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych²⁰. SIWZ zawierała wszystkie elementy wymagane w art. 36 Pzp oraz klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych i oświadczenia końcowe zamawiającego.

(akta kontroli str. 5, 309-343)

W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu²¹ i w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie²² o zamówieniu publicznym zamieszczono 30 kwietnia 2019 r. W tej dacie zostało również zamieszczone na stronie internetowej Urzędu i było na niej dostępne do 4 czerwca 2019 r. W tym samym okresie ogłoszenie upubliczniono w budynku zajmowanym przez Urząd w miejscu ogólnie dostępnym.

(akta kontroli str. 266-292)

Burmistrz 29 kwietnia 2019 r. powołał²³ Komisję Przetargową do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, 14 maja został zmieniony jej skład²⁴. Członkowie Komisji oraz Burmistrz złożyli oświadczenie wymagane art. 17 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli str. 5-6, 222-223, 253-265, 305-308)

W SIWZ zawarto wymóg wniesienia wadium w wysokości 50 000,00 zł w jednej lub kilku wskazanych formach²⁵. Wyłoniony wykonawca zamówienia publicznego wniósł wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowej na okres od 4 czerwca do 3 lipca 2019 r., na kwotę 50 000 zł.

(akta kontroli str. 6, 320-321, 373-374)

Oferty na wykonanie zadania złożone zostały na przewidzianym w SIWZ do tego celu formularzu. Komisja Przetargowa wybrała najkorzystniejszą z nich na podstawie kryteriów oceny ofert²⁶ określonych w SIWZ²⁷. Nie doszło do unieważnienia

¹⁸ Pkt. 8.2.2. Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane pn. „Przebudowa ulicy Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie”, znak postępowania ZP.271.7.2019, dalej: „SIWZ”.

¹⁹ Umowa o roboty budowlane Nr 219/GB/2019 zawarta w dniu 3 lipca 2019 r. w Wąbrzeźnie (dalej: „umowa z 3 lipca 2019 r.”).

²⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: „Pzp”, akt uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r..

²¹ www.bip.wabrzezno.com

²² Pod numerem 542810-N-2019.

²³ Zarządzenie Nr 0050.58.2019 Burmistrza Wąbrzeźna z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Przebudowa ulicy Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie”.

²⁴ Zarządzenie Nr 0050.64.2019 Burmistrza Wąbrzeźna z dnia 14 maja 2019 r. zmieniające Zarządzenie Nr 0050.58.2019 w sprawie powołania Komisji Przetargowej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Przebudowa ulicy Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie”.

²⁵ Tj. Gotówka, poręczenie bankowe (lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej), gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa, poręczeniach udzielonych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt. 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2023 poz. 462, ze zm.).

²⁶ Cena ofertowa - waga 60%, wydłużony okres gwarancji za wady - waga 40%.

²⁷ Wyłoniony wykonawca cena ofertowa 3 993 505,72 zł. (z tego ul. Wspólna 2 314 261,83 zł), wydłużony okres gwarancji 6 lat.

postępowania o udzielenie zamówienia. Nie było prowadzone postępowanie odwoławcze. Zamawiający, zgodnie z art. 96 ust. 1 Pzp, sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, który zawierał wszystkie wymagane prawem elementy. Zawarcie umowy nastąpiło w terminie określonym w art. 94 Pzp, tj. 3 lipca 2019 r. Zawarta umowa była zgodna z projektem z SIWZ.

(akta kontroli str. 293-304,344-409)

Umowa przewidywała w § 10 kary za niewykonania lub nienależyte wykonanie jej postanowień. Naliczyć je można było zarówno wobec zamawiającego, jak i wykonawcy. Ponadto strony zachowały „bez ograniczeń” prawo do dochodzenia odszkodowania uzupełniającego przenoszącego wysokość zastrzeżonych kar umownych na zasadach ogólnych.

(akta kontroli str. 406)

W związku z realizacją zadania inwestycyjnego nie były zawierane żadne umowy o roboty dodatkowe.

(akta kontroli str. 7-8)

Umowa z 3 lipca 2019 r. wskazywała, że termin przekazania placu budowy wraz z pozwoleniem na budowę, dziennikiem budowy i kompletną dokumentacją techniczną nastąpi nie wcześniej niż 1 sierpnia 2019 r.²⁸ Termin wykonania przedmiotu umowy określono na 335 dni od przekazania placu budowy²⁹. Zakończenie przebudowy ulicy Wspólnej planowane było na grudzień 2019 r.

(akta kontroli str. 293-304, 398-409, 415)

STWiORB³⁰ zawierały wymagane przepisami³¹ informacje.

(akta kontroli str. 60-67, 85-115, 640-641)

Dokumenty przetargowe i postanowienia umowy z wykonawcą precyzowały warunki dotyczące kontroli jakości robót. W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym inwestor wskazał, że oferent zobowiązany jest opracować i przedstawić do akceptacji inżyniera Program Zapewnienia Jakości. Wskazano, że w PZJ wykonawca powinien określić: zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonanie zadania zgodnie z dokumentacją (projektową, STWiORB oraz ustaleniami), tj. zawrzeć m. in.: organizację wykonania prac, organizację ruchu na budowie wraz z oznakowaniem robót, terminy i sposób prowadzenia robót i sposób zapewnienia bhp w czasie ich trwania, system (sposób i procedurę) proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywania robót, wyposażenie w sprzęt oraz urządzenia do pomiarów i kontroli (opis laboratorium własnego lub laboratorium, któremu wykonawca zamierza zlecić prowadzenie badań, sposób oraz formę gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapis pomiarów, nastaw mechanizmów sterujących, a także wyciągniętych wniosków i zastosowanych korekt w procesie technologicznym, proponowany sposób i formę przekazywania tych informacji inżynierowi). Wykonawca powinien ponadto dostarczyć niezbędne: atesty,

II oferent cena ofertowa 4 041 081,75 zł. (z tego ul. Wspólna 2 525 733,25 zł), wydłużony okres gwarancji 6 lat.

III oferent cena ofertowa 4 737 121,35 zł. (z tego ul. Wspólna 2 514 670,65 zł), wydłużony okres gwarancji 5 lat.

²⁸ Protokół przekazania placu budowy sporządzono 1 sierpnia 2019 r. Tego samego dnia przekazano także egzemplarz dokumentacji technicznej.

²⁹ Według harmonogramu rzeczowo-finansowego w I etapie wykonać miano przebudowę ul. Wspólnej.

³⁰ Kontroli poddano pięć STWiORB (z ogólnej liczby 30): Podbudowa z betonu asfaltowego (D-04.07.01a), Nawierzchnia z betonu asfaltowego (D-05.03.05a), Nawierzchnia z betonu asfaltowego-warstwa wiążąca i wyrównawcza (D-05.03.05b), Budowa kanalizacji deszczowej (S-03.02.01), Wykonanie wykopów w gruntach nieskalistych (D-02.01.01).

³¹ Tj. w §12-14 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1129), akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.

wyniki, protokoły badań, sprawozdań i prób dotyczących realizowanego przedmiotu Umowy.

(akta kontroli str. 8, 210-211, 311-312, 399)

Umowa z 3 lipca 2019 r. określała warunki gwarancji, rękojmi oraz wysokość kaucji gwarancyjnej. Okres udzielonej gwarancji³² był tożsamy ze wskazanym w ofercie.

(akta kontroli str. 361, 408-409)

Dokumenty przetargowe³³ oraz umowa z 3 lipca 2019 r. określały zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia³⁴. Powyższa umowa zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego. Uregulowania w zakresie kar dotyczyły m.in.: opóźnień w realizacji przedmiotu umowy i w usunięciu ewentualnych wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym, przerw w pracy wynikających z przyczyn zależnych od wykonawcy, odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. W sytuacjach określonych Umową stronom przysługiwało prawo odstąpienia od niej.

(akta kontroli str. 301, 303-304, 406, 408-409)

Umowa z 3 lipca 2019 r. oraz STWiORB³⁵ określały terminy i warunki odbioru robót, w tym: zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym. Umowa przewidywała trzy rodzaje odbiorów robót (tj. odbiór robót zanikających, odbiór częściowy i odbiór końcowy), określała tryb ich zgłaszania, dokumentowania oraz terminy dla ich przeprowadzania. Umowa, jak i specyfikacje określały także, jakie dokumenty powinien wykonawca przedłożyć w celu dokonania końcowego odbioru robót.

(akta kontroli str. 46, 405-406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przeprowadzenie zamówień publicznych na wyłonienie: wykonawcy inwestycji „Przebudowa ul. Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie” oraz Inspektora nadzoru dla kontrolowanego zadania. Wyboru dokonano zgodnie z kryteriami oceny ofert, a umowy zawierały zapisy zabezpieczające interes zamawiającego.

OBSZAR

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

Inwestycja wykonana została zgodnie z harmonogramem. Plac budowy oddany został 1 sierpnia 2019 r. Odbiór końcowy prac budowlanych dla ul. Wspólnej (był to odbiór częściowy dla całego zadania inwestycyjnego po wykonaniu jego 50%) oraz kanalizacji deszczowej odbył się 12 grudnia 2019 r.³⁶ Uzyskano planowane efekty rzeczowe w postaci 480 mb. drogi gminnej wraz z: nową organizacją ruchu, chodnikiem, ścieżką rowerową, kanalizacją deszczową oraz zamontowano, jako urządzenie bezpieczeństwa ruchu, radar prędkości.

³² 72 miesiące.

³³ W projekcie umowy.

³⁴ W wysokości 399 350,58 zł. W tym 70% tej kwoty stanowiło zabezpieczenie zgodnego z Umową wykonania robót. 35 Pkt. 8 STWiORB „Wymagania ogólne” (D-M-00.00.00).

³⁶ Odbiór ostateczny wykonanego zadania inwestycyjnego nastąpił 13 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 442, 450-455, 461-464, 509-514)

Komisja dokonująca odbioru nie stwierdziła żadnej nieprawidłowości. W sporządzonym Protokole³⁷ zawarto zapis, że Komisja miała do dyspozycji: dokumentację przetargową, ofertę wykonawcy, umowę z 3 lipca 2019 r. oraz, ze strony wykonawcy, dokumenty odbiorowe. Komisja nie dysponowała jednak: pełną dokumentacją, jaką powinien złożyć wykonawca w dokumentacji powykonawczej oraz dokumentacją, jaką powinien posiadać Inspektor nadzoru.

Burmistrz wyjaśnił, że „Komisja nie miała wiedzy o braku w dokumentacji powykonawczej dokumentów, jakie miał otrzymać inspektor nadzoru inwestorskiego od wykonawcy w trakcie wykonywania prac budowlanych zgodnie z STWiORB i PZJ”. Przewodniczący komisji dokonującej odbioru wyjaśnił, iż: „Komisja nie wiedziała, że brakuje dokumentów, jakie miał otrzymać inspektor nadzoru inwestorskiego, więc nie żądała ich uzupełnienia”. Członkami komisji, powołanymi przez Burmistrza, byli: przewodniczący (ówczesny) - Zastępca Kierownika Wydziału³⁸; Wiceburmistrz³⁹ oraz merytorycznego pracownika Wydziału⁴⁰.

Zagadnienie dotyczące niepełnej dokumentacji powykonawczej zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 615-616, 620, 626, 452-455, 460-466)

W dniu 24 stycznia 2023 r. kontroler NIK dokonał oględzin stopnia realizacji oraz utrzymania ul. Wspólnej. W ich wyniku ustalił, że przebudowa ulicy Wspólnej została ukończona, a sama ulica utrzymywana była w należyтым stanie czystości. Nie stwierdził uszkodzeń ścieżki rowerowej, chodników, krawężników ani nawierzchni asfaltowej. Przewidziane projektem zagospodarowania terenu, oznakowanie pionowe i poziome drogi zostały zainstalowane, z wyłączeniem jednego znaku D-15 (przystanek autobusowy). Aktualnie, według oświadczenia pracownika Urzędu, ulicą Wspólną nie przebiega trasa autobusów komunikacji publicznej oraz nie zatrzymują się na niej inne niż autobusy pojazdy samochodowe wykonujące odpłatny przewóz na regularnych liniach ani pojazdy przeznaczone do przewozu dzieci do szkół i przedszkoli.

(akta kontroli str. 552-560)

Inwestycja nie wymagała uzyskania pozwolenia na użytkowanie⁴¹. Jej zakres rzeczowy nie uległ zmianie.

(akta kontroli str. 7-8, 15-16)

Inspektor nadzoru posiadał uprawnienia budowlane do kierowania robotami drogowymi w specjalności „drogi”. Do jego obowiązków należało reprezentowanie inwestora na budowie celem sprawdzenia zgodności realizowanej inwestycji budowlanej z: umową, dokumentacją projektową, zasadami wiedzy technicznej oraz przepisami techniczno-budowlanymi i Polskimi Normami. Posiadał kompetencje do podejmowania w pełnym zakresie czynności wynikających z prawa budowlanego⁴². Kontrola prowadzonych prac budowlanych prowadzona miała być „poprzez pobyt na miejscu ich prowadzenia nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu”. Inżynier nadzoru

³⁷ Protokół odbioru częściowego i przekazania do eksploatacji przedsięwzięcia pn: „Przebudowa ulicy Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie” (ulica Wspólna-508 mb wraz z budową kanalizacji deszczowej).

³⁸ W opinii Burmistrza desygnowany „posiadał doświadczenie w zakresie prowadzenia procesu inwestycyjnego z uwagi na wieloletni staż jako pracownik merytoryczny tego wydziału (pracuje w nim od 2011 r.)”. Od czasu przejęcia obowiązków kierownika Wydziału brał udział w szkoleniach dotyczących zagadnień prawa budowlanego.

³⁹ W opinii Burmistrza jego desygnowanie było wynikiem „wieloletniej praktyki” stosowanej w mieście polegającej na tym, iż w odbiorze inwestycji bierze udział zastępca burmistrza. Osoba ta nie uczestniczyła w szkoleniach z zakresu zagadnień prawa budowlanego lub procesu inwestycyjnego.

⁴⁰ W Wydziale pracowała od 2011 r. Nie uczestniczyła w szkoleniach z zakresu zagadnień prawa budowlanego lub procesu inwestycyjnego.

⁴¹ Była realizowana na podstawie zgłoszenia.

⁴² Art. 25 Prawa budowlanego.

zaakceptował opracowane przez wykonawcę PZJ dla poszczególnych branż. Wynagrodzenie Inspektora za wykonanie przedmiotu umowy wynosiło 32 460,00 zł. (brutto). Płatne miało być w dwóch transzach. I faktura częściowa miała zostać wystawiona po wykonaniu min. 50% robót, w kwocie 16 230 zł, i w tej samej wysokości faktura końcowa, po oddaniu zamawiającemu przebudowanych ulic Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej. Faktura częściowa wystawiona została 12 grudnia 2019 r. na kwotę 16 230,00 zł. Zapłaty dokonano 30 grudnia 2019 r. Fakturę końcową wystawiono 17 sierpnia 2020 r. na kwotę 16 230,00 zł., a zapłacono za nią 3 września 2020 r. Pod względem merytorycznym faktury zatwierdzał przewodniczący komisji dokonującej odbioru przebudowywanych ulic, który potwierdzał wykonanie „zadania polegającego na pełnieniu nadzoru inwestorskiego”. Wyjaśnił on, że kiedy opisywał fakturę miał przekonanie, że Inspektor nadzoru inwestorskiego zrealizował wszystkie zadania należycie i w sposób rzetelny, ponieważ w trakcie wieloletniej z nim współpracy zawsze tak było.

(akta kontroli str. 47-59, 68-84, 116-129, 210-215, 218-221, 422-451, 627)

Dla zadania prowadzono dwa dzienniki budowy. Wymagany prawem był dziennik dla budowy kanalizacji deszczowej. Obowiązek prowadzenia dziennika budowy przeznaczonego dla pozostałych prac budowlanych dotyczących przebudowy ul. Wspólnej wynikał z STWiORB i umowy z 3 lipca 2019 r. W dziennikach wypełnione były rubryki dotyczące: wykonawcy robót, kierownika robót, Inspektora nadzoru inwestorskiego. Złożone było także oświadczenie o przyjęciu obowiązków kierownika budowy. Wpisy były czytelne i dokonywane chronologicznie. Inspektor potwierdzał odbiór prac, w tym robót zanikających i ulegających zakryciu, w dniu zgłoszenia gotowości do ich odebrania. W dziennikach budowy nie znajdowały się wpisy dotyczące stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegającym ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi⁴³, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*. Nadzór autorski nie był przewidziany dla tej inwestycji i nie był wykonywany.

(akta kontroli str. 138-156)

W przekazanej w trakcie odbioru końcowego dokumentacji powykonawczej znajdowały się: oświadczenie kierownika budowy, deklaracje zgodności i właściwości użytkowych, certyfikaty, aprobaty techniczne, (wykonane w trakcie robót) badania i pomiary kontrolne, dzienniki budowy oraz dokumentacja projektowa.

Brak realizacji standardu materiałów i robót budowlanych opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 461-492, 495-496, 499, 501, 503, 505, 646-651)

Inwestor w trakcie realizacji lub po zakończeniu inwestycji nie korzystał z praw zabezpieczających jego interes przewidzianych w umowie i przepisach powszechnie obowiązujących.

(akta kontroli str. 16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Nieprawidłowo zorganizowano nadzór nad wykonaniem inwestycji. Dopuszczono do sytuacji, w której:

- a) przedłożona przez wykonawcę, w trakcie odbioru końcowego (13 sierpnia 2020 r.) dokumentacja powykonawcza nie zawierała części dokumentów poświadczających wykonanie prac zgodnie ze standardami określonymi przez STWiORB i PZJ. W umowie z 3 lipca 2019 r. w § 2 ust. 2 pkt 5

⁴³ Pkt 6.8.1 STWiORB D-M-00.00.00 Wymagania ogólne.

wskazano, że na wykonawcy spoczywał obowiązek „dostarczenia niezbędnych atestów, wyników oraz protokołów badań, sprawozdań i prób dotyczących realizowanego przedmiotu niniejszej Umowy”. Zgodnie z STWiORB⁴⁴ w skład dokumentacji do odbioru ostatecznego powinny wchodzić m.in.: wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych (zgodnie z STWiORB i PZJ), deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów (zgodnie z STWiORB i PZJ), opinia technologiczna sporządzona na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru (zgodnie z STWiORB i PZJ).

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w dokumentacji powykonawczej nie znajdowały się m.in. następujące dokumenty w zakresie:

- PZJ D-04.07.01a (Podbudowa z betonu asfaltowego):

- uzyskana akceptacja Inspektora nadzoru po wykonaniu odcinka próbnego (o której mowa w pkt. 5.5 STWiORB). Konieczność uzyskania akceptacji Inspektora dla wyników badań odcinka próbnego i ustalonej technologii zagęszczania wynikała z pkt 5 ww. PZJ⁴⁵. Wykonawca poinformował, że „przed realizacją robót wykonany został odcinek próbny w miejscu wskazanym przez Zamawiającego, poza terenem objętym przedmiotem zamówienia”, nie przedłożył jednakże żadnych dokumentów na potwierdzenie tej okoliczności,

- potwierdzające wykonanie próby technologicznej⁴⁶. Konieczność wykonania i uzyskania akceptacji dla próby technologicznej wynikała z pkt 5 ww. PZJ. Wykonawca w dokumentacji powykonawczej przekazał co prawda badania związane z uzyskanymi recepturami używanymi przez wykonawcę jednak nie było w niej potwierdzenia zgodności właściwości wyprodukowanej mieszanki mineralno-asfaltowej z recepturą,

- wyniki badań prowadzone w czasie robót w zakresie m.in.: zawartości asfaltu, uziarnienia mieszanki, zawartości wolnych przestrzeni; pomiaru temperatury mieszanki⁴⁷. W udzielonych informacjach wykonawca nie wskazał powodów, dla których nie były wykonywane badania zgodnie ze standardem jakościowym określonym w STWiORB i ww. PZJ;

- PZJ D-05.03.05a,b⁴⁸ (Nawierzchnia z betonu asfaltowego - warstwa wiążąca i wyrównawcza):

- akceptacja inżyniera technologii wbudowania i zagęszczenia oraz wyników z odcinka próbnego (o których mowa w pkt 5.5 STWiORB D-05.03.05a i D-05.03.05b). Konieczność uzyskania akceptacji dla wyników odcinka próbnego i ustalonej technologii zagęszczania wskazywana jest także w pkt 5 ww. PZJ,

- potwierdzające wykonanie próby technologicznej, której celem miało być sprawdzenie zgodności właściwości wyprodukowanej mieszanki mineralno-asfaltowej z recepturą. Konieczność wykonania i uzyskania akceptacji dla próby technologicznej wskazana była w pkt 5 ww. PZJ,

⁴⁴ Pkt 8.4.2 STWiORB D-M-00.00.00 Wymagania ogólne.

⁴⁵ Wykonawca mógł przystąpić do realizacji robót dopiero po zaakceptowaniu przez Inspektora ustalonej technologii zagęszczania oraz wyników badań z odcinka próbnego.

⁴⁶ Której celem było sprawdzenie zgodności właściwości wyprodukowanej mieszanki mineralno-asfaltowej z recepturą.

⁴⁷ Zgodnie z pkt. 7 PZJ wyniki badań powinny być zapisane w protokołach i przekazane inżynierowi.

⁴⁸ Temu PZJ odpowiadają dwie STWiORB: 1) dotycząca nawierzchni z betonu asfaltowego oraz 2) nawierzchni z betonu asfaltowego warstwa wiążąca i wyrównawcza. Badania i pomiary powinny być wykonane oddzielnie dla każdej z faz opisanych w STWiORB.

- wyniku prowadzonych w czasie robót badań: materiałów⁴⁹, mieszanki mineralno-asfaltowej⁵⁰, po zagęszczeniu warstwy z betonu asfaltowego⁵¹;
 - PZJ D-03.02.01 (Kanalizacja deszczowa):
 - wytworzona „dokumentacja odbiorowa” przekazywana Inspektorowi w trakcie zgłaszania do odbioru prac zanikających (o której mowa w pkt 7 PZJ);
 - PZJ D-02.01.01 (Wykonanie wykopów w gruntach nieskalistych):
 - wytworzona „dokumentacja odbiorowa” przekazywana inżynierowi w trakcie zgłaszania do odbioru prac zanikających (pkt 7 PZJ)⁵². Tabela nr 3 w PZJ określała częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów wykonanych robót ziemnych;
 - STWiORB D-M-00.00.00 (Wymagania ogólne) pkt 8.4.2.7.:
- opinia technologiczna sporządzona na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru (zgodnie z STWiORB i PZJ).

Wykonawca poinformował, że w trakcie odbioru robót, który miał miejsce 13 sierpnia 2020 r., Komisja potwierdziła, że wykonawca wywiązał się z Umowy i dostarczył Zamawiającemu przedmiot Umowy zgodny z zamówieniem. Z Protokołu Odbioru Końcowego wynika, że prace zostały zrealizowane w sposób należyty. Wykonawca nie przekazał zamawiającemu ani NIK żadnego dokumentu potwierdzającego wykonywanie: odcinków próbnych, prób technologicznych i zrealizowanych w trakcie wbudowywania warstw asfaltowo-mineralnych badań.

Burmistrz wyjaśnił, że „Komisja odbiorowa sprawdziła jakość wykonanych robót opierając się na wiedzy i doświadczeniu inspektora nadzoru inwestorskiego, który zatwierdził dokumentację powykonawczą i nie zgłaszał żadnych uwag odnośnie braku dokumentacji (...). Komisja domniewała, że dokumentacja powykonawcza jest pełna i znajdują się w niej wszystkie dokumenty, o których mowa w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych oraz Programie Zapewnienia Jakości”.

(akta kontroli str. 46, 55-57, 64-65, 74-76, 89-90, 97-98, 109, 111, 123-124, 128-129, 465-466, 615-616, 620, 641, 657)

- b) w dziennikach budowy nie było wpisów odnoszących się do stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi, do czego zobowiązywał pkt 6.8.1 Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych nr D-M-00.00.00 (Wymagania ogólne).

(akta kontroli str. 39-59, 68-82, 124)

Burmistrz wystąpił do Inspektora nadzoru o udzielenie wyjaśnień wobec stwierdzonych nieprawidłowości. Inspektor podał, że w dokumentacji powykonawczej brakuje badań dotyczących odcinka próbnego, bo jego zdaniem nie było podstawy prawnej, by wymagać ich od wykonawcy. SST nie określała procedury badań laboratoryjnych dla odcinków próbnych i próby technologicznej. Owe badania dotyczyły realizacji robót, a nie odcinka próbnego.

NIK zauważa, że w np. STWiORB D-04.07.01a⁵³ i odpowiadającemu mu PZJ D-04.07.01a *Podbudowa z betonu asfaltowego* (zatwierdzonym przez inspektora) jednoznacznie nakazywały konieczność uzyskania przed przystąpieniem do realizacji

⁴⁹ Uziarnienie kruszywa, właściwości wypełniacza, właściwości asfaltu, właściwości kruszywa.

⁵⁰ Temperatura składników, temperatura mieszanki, zawartość lepiszcza i uziarnienie mieszanki, zawartość wolnych przestrzeni.

⁵¹ Grubość i wskaźnik zagęszczenia warstwy, wolna przestrzeń w warstwie. Zakres oraz częstotliwość badań i pomiarów określona została w tabeli nr 10 w PZJ. Zgodnie z pkt 7 PZJ wyniki badań powinny być zapisane w protokołach i przekazane inżynierowi.

⁵² W czasie robót ziemnych Wykonawca prowadzić miał systematycznie badania kontrolne i dostarczać kopie wyników do Inżyniera – pkt. 7 PZJ. Tabela nr 3 PZJ określała częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów wykonanych robót ziemnych.

⁵³ Pkt. 5.5 i 5.6.

robót akceptacji wyników badań z odcinka próbnego i ustalonej technologii zagęszczania. Takie same zalecenia zostały określone dla nawierzchni z betonu asfaltowego i nawierzchni z betonu asfaltowego-warstwa wiążąca i wyrównawcza.

(akta kontroli str. 631-632)

- 2) Nierzetelnie odebrano przedmiot umowy z 26 lipca 2019 r. od Inspektora nadzoru, oraz nie podejmowano rzetelnych działań skutkujących wykonaniem przez niego obowiązków wynikających ze STWiORB i PZJ. Według umowy z 26 lipca 2019 r. Inspektor nadzoru miał wykonać „pełen zakres” czynności wynikających z prawa budowlanego⁵⁴.

W trakcie kontroli ustalono, że Inspektor:

- a) nie wykonał obowiązku wynikającego z pkt 5.5 i 5.6 STWiORB polegającego na zaakceptowaniu laboratorium, które miało wykonywać na rzecz wykonawcy badania i pomiary „niezbędne do przeprowadzenia wszelkich badań i prób związanych z oceną jakości materiałów oraz robót”,
- b) nie wyegzekwował od wykonawcy części dokumentacji niezbędnej do dokonania odbioru zamówienia (opisanej w pkt 1 obszaru 3 niniejszego wystąpienia w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*) ani bieżących wpisów w dziennikach budowlanych dotyczących warunków atmosferycznych, do których zobowiązywały zatwierdzone PZJ (opisane w pkt 1 obszaru 3 niniejszego wystąpienia w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

Inspektor nie ustosunkował się do braków dokumentacji odbiorowej dla prac zanikających lub ulegających przykryciu. Wymienił natomiast badania i pomiary, które powinien zrealizować wykonawca w trakcie „wykonywania nawierzchni”, tj.:

- a) pomiar temperatury powietrza,
- b) pomiar temperatury mieszanki mineralno-asfaltowej podczas „wykonywania nawierzchni”⁵⁵,
- c) ocenę wizualną mieszanki mineralno-asfaltowej,
- d) wykaz ilości materiałów lub grubości wykonanej warstwy,
- e) pomiar spadku poprzecznego warstwy asfaltowej,
- f) pomiar równości warstwy asfaltowej,
- g) pomiar parametrów geometrycznych poboczy,
- h) ocenę wizualną jednorodności powierzchni warstwy,
- i) ocenę wizualną jakości wykonania połączeń technologicznych.

Odnosząc się do wyjaśnień Inspektora nadzoru, NIK wskazuje, że:

- konieczność wykonania odcinków próbnych i uzyskania akceptacji dla technologii wbudowania i zagęszczania oraz wyników badań z tych odcinków wynikała z STWiORB, które były częścią dokumentacji przetargowej. Dla realizacji celów wskazanych w STWiORB wykonawca przedłożył Inspektorowi PZJ, który je

⁵⁴ Zgodnie z art. 25 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków Inspektora nadzoru inwestorskiego należało:

- 1) reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej;
- 2) sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów zgodnie z art. 10 *dopuszczalność stosowania wyrobów przy robotach budowlanych*;
- 3) sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania;
- 4) potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

⁵⁵ np. PZJ dla nawierzchni z betonu asfaltowego – warstwa wiążąca i wyrównawcza, wymaga zmierzenia i zarejestrowania temperatury nie tylko przy „wykonywaniu nawierzchni” a także przy załadunku. Badanie temperatury mieszanki mineralno-asfaltowej powinno dotyczyć każdego samochodu⁵⁵. W dokumentacji powykonawczej brakowało wymaganych protokołów z badania temperatury w okresach załadunku oraz w budowywania mieszanki.

zaakceptował. Według tych dokumentów, celem wykonania odcinków próbnych i prób technologicznych było sprawdzenie ustalonego składu wejściowego mieszanki mineralno - asfaltowej „przed ostatecznym zastosowaniem”. STWiORB i PZJ jednoznacznie wskazywały, że wykonawca może przystąpić do realizacji robót po zaakceptowaniu przez wyników z odcinka próbnego i ustalonej technologii zagęszczania;

- przedstawione przez Inspektora wyniki badań dotyczyły wyłącznie etapu nazwanego „wykonywaniem warstwy”, wskazane w PZJ dla tego etapu wyniki pomiarów zagęszczenia warstwy i zawartości wolnych przestrzeni nie przedstawiono;

- PZJ dotyczące wbudowywania warstw z betonów asfaltowych (podbudowa oraz warstwa wiążąca i wyrównawcza) w rozdziałach pn. Procedury pomiarów i badań, zobowiązywały wykonawcę w czasie wykonywania robót do przekazywania wyników wszystkich badań Inspektorowi;

- badania wykonawcy dzielone były na dwie grupy związane: z wykonaniem mieszanki mineralno-bitumicznej oraz z wykonaniem warstwy. Inspektor w swoim wyjaśnieniu pominął zakres badań związany z wykonaniem mieszanki mineralno-bitumicznej, tj. badanie: zawartości asfaltu, uziarnienia mieszanki oraz zawartości wolnych przestrzeni. Zakres oraz częstotliwość badań i pomiarów w czasie wytwarzania i wbudowywania mieszanki AC określała tabela nr 10⁵⁶ lub nr 6 i 7⁵⁷;

(akta kontroli str.14, 41,44- 46, 48, 55-59, 64-65, 69, 74-76, 81, 89-90, 97-98, 109, 124, 128, 138-156, 210-214, 452-466, 492-505, 611-616, 622-632)

W ocenie NIK do powstania ww. nieprawidłowości przyczynić mógł, iż w umowie z 26 lipca 2019 r. zabrakło zapisów odnoszących się wprost do obowiązku:

a) wykonywania przez Inspektora własnych badań laboratoryjnych przewidzianych w STWiORB i PZJ oraz regulacji związanych z tym kosztów, a także:

b) przedłożenia przez Inspektora dokonanych (zgodnie z STWiORB i PZJ) akceptacji i zatwierdzeń oraz otrzymanych od wykonawcy protokołów, pomiarów, badań laboratoryjnych związanych z oceną jakości materiałów i wykonanych robót. Obowiązek taki był po stronie wykonawcy, który powinien dokumenty te przedłożyć Inspektorowi.

Przy realizacji przedmiotowego zadania, system kontroli jakości wykorzystanych materiałów oraz wykonanych prac budowlanych miał się opierać na badaniach i pomiarach wykonanych przez laboratorium drogowe wykonawcy (lub inne badawcze) zaakceptowane przez Inspektora⁵⁸. STWiORB przewidywała⁵⁹, że „Dla celów kontroli jakości i zatwierdzenia, inżynier uprawniony jest do dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów u źródła ich wytwarzania (...) inżynier może pobierać próbki materiałów i prowadzić badania niezależne od Wykonawcy, na swój koszt”. Według STWiORB⁶⁰ inżynier mógł zdecydować o dokonaniu odbioru na podstawie badań wykonawcy⁶¹. Własne badania⁶² „mógł” prowadzić np. w sytuacji posiadania „zastrzeżeń”⁶³.

Burmistrz wyjaśnił, że „nie oczekiwał, że inspektor nadzoru inwestorskiego w wypadku konieczności wykonania badań kontrolnych (...) wykona je za pieniądze określone w umowie. (...) W razie zastrzeżeń inspektora, co do wiarygodności badań

⁵⁶ PZJ D-05.03.05a,b. Naierzchnia z betonu asfaltowego-warstwa wiążąca i wyrównawcza. Z podziałem na badania: materiałów, mieszanki mineralno-asfaltowej i po zagęszczeniu warstwy z betonu asfaltowego.

⁵⁷ PZJ D-04.07.01a „Podbudowa z betonu asfaltowego.

⁵⁸ Pkt. 1.4 STWiORB „Wymagania ogólne” (D-M-00.00.00).

⁵⁹ Pkt. 6.6.6 STWiORB „Wymagania ogólne” (D-M-00.00.00).

⁶⁰ Pkt. 6.6 Wymagania ogólne (D-M-00.00.00).

⁶¹ Np. pkt 6.2.3 STWiORB D-05.03.05a (nawierzchnia z betonu asfaltowego).

⁶² Np. określone w pkt. 6.2.3 STWiORB D-04.07.01a (podbudowa z betonu asfaltowego).

⁶³ Np. pkt 6.2.2 STWiORB D-04.07.01a (odbudowa z betonu asfaltowego).

przeprowadzonych przez wykonawcę, koszty zastałyby pokryte z budżetu miasta, a w przypadku potwierdzenia się zastrzeżeń koszt powinien pokryć wykonawca”. NIK zwraca uwagę, że umowa z 26 lipca 2019 r. nie zawierała postanowień dotyczących możliwości wystąpienia przez inżyniera do zamawiającego o pokrycie kosztów badań laboratoryjnych inżyniera.

(akta kontroli str. 41, 44, 64-65, 74-75, 210-214, 616)

Ponadto Burmistrz dodał, że umowa z Inspektorem nadzoru była opiniowana przez radcę prawnego. Podkreślił, że „Komisja podczas odbioru była przekonana, że jeśli inspektor nadzoru inwestorskiego akceptuje i nie żąda od wykonawcy uzupełnienia dokumentacji powykonawczej, to jest ona kompletna i nie wymaga uzupełnień. Oparła się na jego wiedzy i doświadczeniu w tym zakresie”(..) Komisja nie miała też wiedzy, że inspektor nie żądał od wykonawcy przedłożenia brakujących dokumentów odbiorowych”.

Przewodniczący komisji dokonującej odbioru częściowego i końcowego wyjaśnił, że „Komisja nie żądała uzupełnienia dokumentacji powykonawczej, gdyż oparła się na wiedzy i doświadczeniu inspektora nadzoru inwestorskiego, który zaakceptował dokumentację powykonawczą i nie składał uwag dotyczących potrzeby uzupełnienia dokumentacji” oraz, że „Komisja nie wiedziała, że brakuje dokumentów, jakie miał otrzymać inspektor nadzoru inwestorskiego, więc nie żądała ich uzupełnienia”.

(akta kontroli str. 41, 44, 55-59, 615-616, 626-627, 640-641)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia osiągnięcie przez Burmistrza efektu rzeczowego inwestycji. Niemniej nadzór nad wykonywaniem obowiązków zarówno przez wykonawcę zadania, jak i Inspektora nadzoru był nierzetelny, co skutkowało dokonaniem odbioru końcowego zadania bez części dokumentów wymaganych SWiORB i PZJ.

OBSZAR

4. Utrzymanie dróg objętych wybraną inwestycją

Opis stanu faktycznego

Dla ulicy Wspólnej książka drogi założona została w 2006 r. W okresie objętym kontrolą roczne jej przeglądy miały miejsce w 2019 r., 2021 r. i 2022 r. Protokoły z kontroli okresowej zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 62a Prawa budowlanego. Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej wyjaśniła, że brak wpisania protokołów do książki drogi wynikał z tego, że Gmina Wąbrzeźno zaplanowała zmianę programu komputerowego i dotychczasowe protokoły zostaną wpisane do nowego programu.

(akta kontroli str. 524-542, 617-619, 621)

Po oddaniu inwestycji do użytkowania nie dokonywano jej remontów ani napraw z uwagi na brak konieczności ich wykonania.

(akta kontroli str. 16)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Burmistrz w latach: 2017 i 2018 nie przeprowadził rocznych kontroli okresowych stanu technicznego drogi o nr ewidencyjnym G07073541701, czym naruszył art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Ponadto nie przedłożył dokumentów potwierdzających wykonywanie kontroli pięcioletnich dla tego odcinka, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy.

Burmistrz poinformował, że nie zna powodów braku kontroli rocznych w 2017 r. i 2018 r.

(akta kontroli str. 524-542, 616)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz niezgodnie z przepisami nie wykonał ciężących na nim obowiązków okresowych kontroli stanu technicznego dróg w latach 2017-2018. Pozytywnie NIK oceniła realizację pozostałych zadań wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie prawidłowego utrzymania stanu ul. Wspólnej.

OBSZAR

5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

W umowie z 3 lipca 2019 r. zapisano, że wynagrodzenie wykonawcy będzie miało charakter ryczałtowy „stały i niezmienny” oraz, że „Niedoszacowania, pominięcie oraz brak rozpoznania zakresu przedmiotu umowy nie może być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego”. Wysokość wynagrodzenia wykonawcy netto za zrealizowanie całej inwestycji wynosiła 3 246 752,66 zł, tj. 3 993 505,77 zł brutto. Koszt wykonania (wraz z kanalizacją) ul. Wspólnej określono na 1 996 752,89 zł. Podstawą wystawienia I faktury częściowej miał być protokół odbioru częściowego zatwierdzony przez Inspektora nadzoru, w którym potwierdzone miało zostać rzeczowe wykonanie robót odpowiednie do zakresu prac objętych fakturą. W związku z podpisaniem 12 grudnia 2019 r. Protokołu odbioru częściowego i przekazanie do eksploatacji odcinka dotyczącego ul. Wspólnej⁶⁴ podpisano 12 grudnia 2019 r. i Wykonawca inwestycji wystawił I fakturę na kwotę 1 996 752,89 zł. Przewodniczący komisji dokonującej odbioru opisał 17 grudnia 2019 r. fakturę pod względem merytorycznym⁶⁵, a pod względem formalnym faktura sprawdzona została 17 grudnia 2019 r. Burmistrz 24 grudnia 2019 r. zatwierdził wydatek i tego samego dnia dokonano zapłaty należności.

Burmistrz w dwóch etapach występował do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o rozliczenie płatności w ramach dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych. Do wniosku załączał wymaganą umową o dofinansowanie dokumentację.

(akta kontroli str. 19-21, 218-221, 404, 452-455, 507-523, 561-570)

Zadanie inwestycyjne nie podlegało kontroli zewnętrznej, ani audytowi wewnętrznemu.

(akta kontroli str. 16, 572-610)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia terminową realizację zobowiązań pieniężnych oraz rozliczenie środków w ramach dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych.

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:

⁶⁴ Protokół podpisało czterech pracowników Urzędu (przewodniczący z up. Burmistrza) oraz kierownik budowy i Inspektor.

⁶⁵ „Stwierdzam wykonanie robót budowlanych na ul. Wspólnej w Wąbrzeźnie o długości 508 mb. wraz z wykonaniem kanalizacji deszczowej o łącznej wartości 1 996 752,89. Roboty zostały wykonane zgodnie z obowiązującą umową nr 219/GB/2019 zawartą w dn. 3.07.2019 r., której przedmiotem jest przedsięwzięcie pn.: Przebudowa ulicy Pięknej, Kwiatowej i Wspólnej w Wąbrzeźnie”.

Uwagi NIK nie przedstawia uwag.

Wnioski Zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli gwarantujących wykonanie inwestycji zgodnie ze STWiORB i PZJ.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 04 kwietnia 2023 r.

Kontroler
(-) Jacek Kalas
główny specjalista kontroli
państwowej

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