



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.005.02.2024

Pan
Rafał Bruski
Prezydent Miasta Bydgoszczy
Urząd Miasta Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/24/004 Rozbudowa Teatru Polskiego im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy ¹ , ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy ² – od 14 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie Inwestycji 2. Wyłonienie wykonawcy Inwestycji 3. Wykonanie Inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych 4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na Inwestycję
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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
Kontrolerzy	1. Marcin Bigos, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/77/2024 z 16 kwietnia 2024 r. 2. Mikołaj Rumiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/78/2024 z 16 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ Dalej: „Urząd” lub „UMB”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Tj. 23 września 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowany przez pracowników Urzędu nadzór nad realizacją inwestycji dotyczącej przebudowy, nadbudowy i rozbudowy Teatru Polskiego im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy⁶. Dopuszczono do tego, że Teatr⁷ dokonał istotnej zmiany zawartej 14 lipca 2022 umowy o roboty budowlane⁸ o wartości zmian 14 892,5 tys. zł z naruszeniem art. 454 ust. 2 pkt 3 PZP⁹. Zmiany tej dokonano na podstawie sporządzonego i zaakceptowanego przez pracowników Urzędu protokołu konieczności w sprawie robót, o których mowa w art. 455 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP, a dotyczącej potrzeby zmiany w zakresie instalacji technologii sceny. Zmiana dokonana w tym trybie była nieuprawniona.

Urząd dopuścił również do naruszenia zasad określonych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych¹⁰, polegających na: niewyegzekwowaniu od wykonawcy obowiązku sporządzenia i przedłożenia do akceptacji programu zapewnienia jakości¹¹, niewłaściwym dokumentowaniu odbiorów zbrojenia przed betonowaniem i niedokumentowaniu badań stali wymaganych zapisami STWiOR.

W Urzędzie prawidłowo przygotowano postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy Inwestycji. Za nieprawidłowe uznano niezgodne z przepisami odrzucenie oferty jednego z wykonawców. Miało to wpływ na wynik tego postępowania i spowodowało opóźnienie terminu podpisania umowy oraz skutkowało koniecznością udzielenia Teatrowi dotacji na pokrycie kosztów zasądzonych przez Krajową Izbę Odwoławczą¹² w wysokości 15,7 tys. zł.

W związku z tym, że planowaniem i przygotowaniem Inwestycji oraz wydatkowaniem i rozliczaniem środków publicznych na jej realizację zajmował się Teatr, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie inwestycji

Miasto Bydgoszcz¹⁴ jest organizatorem Teatru w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁵. W sprawie planowania i przygotowania Inwestycji Prezydent wyjaśnił m.in., że Teatr jako instytucja kultury, ma osobowość prawną i zarządza nią dyrektor. Wskazał, że Gmina Bydgoszcz jako organizator instytucji zobowiązana jest do zapewnienia odpowiednich warunków do prowadzenia działalności kulturalnej, a po wielu latach użytkowania obiektu wybudowanego w 1949 r. wymagane było podjęcie prac modernizacyjnych, co było sygnalizowane przez dyrektorów, widzów oraz przedstawicieli środowiska kultury. Potrzeba modernizacji jako istotne zadanie inwestycyjne umieszczona została w uchwale w sprawie polityki kulturalnej Bydgoszczy¹⁶. Zadanie w zakresie modernizacji obiektu znalazło się także w Strategii

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

⁶ Dalej: „Inwestycja”.

⁷ Teatr Polski im. Hieronima Konieczki w Bydgoszczy, dalej: „Teatr”.

⁸ Dalej: „umowa 231/2022”, „umowa na roboty budowlane”.

⁹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320). Dalej: „PZP”.

¹⁰ Dalej: „STWiOR”.

¹¹ Dalej: „PZJ”.

¹² Dalej: „KIO”.

¹³ 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.

¹⁴ Dalej: „Miasto”.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 87.

¹⁶ Uchwała nr XLII/904/05 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 16 lutego 2005 r.

Rozwoju Kultury Miasta Bydgoszczy¹⁷. Dyrektorzy Teatru podejmowali samodzielne decyzje w przedmiocie przygotowanych koncepcji modernizacyjnych sceny, a we współpracy z Urzędem podejmowali starania o pozyskanie środków finansowych na ten cel.

Urząd zawarł z Teatrem dwa porozumienia o współpracy dotyczące realizacji Inwestycji. Umowę nr WF.041.6.1.2020¹⁸ zawarto 16 stycznia 2020 r. Po jej wypowiedzeniu przez Miasto 26 kwietnia 2024 r. ze skutkiem natychmiastowym, kolejną umowę nr WIM-III 272.16.2022.1¹⁹ zawarto 8 maja 2024 r. W ramach porozumienia z 2020 r. UMB zobowiązał się zapewnić m.in. nadzór merytoryczny i inwestorski nad robotami budowlanymi i ich odbiór, przygotowanie dokumentacji niezbędnej do pozyskania środków europejskich oraz przygotowanie i przeprowadzenie postępowania zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych. Zakres zadań Urzędu zgodnie z porozumieniem z 2024 r. obejmował głównie koordynowanie procesu inwestycyjnego i sprawowanie nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 16-18, 91-115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z tym, że planowaniem i przygotowaniem Inwestycji zajmował się Teatr, NIK odstępuje od oceny Miasta w tym obszarze.

OBSZAR

2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Urząd przeprowadził w imieniu i na rzecz Teatru postępowanie²⁰ o udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie, nadbudowie, rozbudowie budynku Teatru²¹. Postępowanie przeprowadzono w trybie określonym w art. 132 PZP, tj. w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 409-414, 552-572)

Wartość przedmiotu zamówienia oszacowano 15 lipca 2021 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego na 27 183,2 tys. zł. Ogłoszenie o zamówieniu przekazano Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej 30 lipca 2021 r. i opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 4 sierpnia 2021 r. W tym samym dniu zamawiający udostępnił ogłoszenie o zamówieniu na stronie internetowej prowadzonego postępowania.

(akta kontroli str. 409, 411, 552, 554)

W Specyfikacji Warunków Zamówienia²² nie dopuszczono możliwości składania ofert częściowych. Jako uzasadnienie wskazano, że przedmiotem zamówienia jest osiągnięcie zamierzonego celu (rezultatu), czyli oddanie Teatrowi przewidzianego w umowie obiektu budowlanego, będącego wynikiem całości robót budowlanych w zakresie budownictwa, który może samoistnie spełniać swoją funkcję.

(akta kontroli str. 417, 439)

W trakcie postępowania jeden z wykonawców wniósł 16 sierpnia 2021 r. odwołanie, w którym zarzucił naruszenie art. 8 ust. 1 PZP w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²³ i art. 5 KC w związku z art. 483 § 1 i art. 484 § 2 KC oraz art. 652 i 655 KC poprzez ukształtowanie projektowanych postanowień

¹⁷ Uchwała nr XLIII/883/17 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 kwietnia 2017 r.

¹⁸ Dalej: „porozumienie z 2020 r.”.

¹⁹ Dalej: „porozumienie z 2024 r.”; „porozumienie z 2020 r.” oraz „porozumienie z 2024 r.” zwane dalej: „porozumieniami”.

²⁰ O sygn. WZP.271.10.2021.E.

²¹ Dalej: „zamówienie”, „postępowanie” lub „postępowanie na wybór wykonawcy Inwestycji”.

²² Dalej: „SWZ”.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm. Dalej: „KC”.

umownych w sposób naruszający zasadę swobody umów, współzycia społecznego oraz równowagi kontraktowej stron. Zamawiający po przeanalizowaniu zarzutów w części uwzględnił argumentację odwołującego i 1 września 2021 r. dokonał modyfikacji treści projektu umowy. Odwołujący 6 września 2021 r. cofnął odwołanie w części nieuwzględnionej przez zamawiającego i zawnioskował o umorzenie postępowania odwoławczego.

(akta kontroli str. 558)

Ostateczny termin składania ofert w przetargu ustalono na 4 stycznia 2022 r. W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęło łącznie pięć ofert. W tym samym dniu dokonano również ich otwarcia. Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty przekazano wykonawcom 15 lutego 2022 r. przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Jeden z wykonawców 25 lutego 2022 r. wniósł odwołanie od czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, wskazując jako uzasadnienie zaniechanie wezwania wybranego wykonawcy do uzupełnienia dokumentów w zakresie spełniania warunków udziału w postępowaniu. Po przeanalizowaniu zarzutów odwołującego unieważniono wybór najkorzystniejszej oferty, a następnie wezwano uprzednio wybranego wykonawcę do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia dokumentów oraz powtórzono badanie i ocenę ofert.

W wyniku ponownego badania ofert trzy z nich zostały odrzucone: jedna z powodu niespełnienia przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu²⁴, a dwie z uwagi na niewyrażenie przez oferentów zgody na przedłużenie terminu związania ofertą. Urząd w imieniu zamawiającego 15 kwietnia 2022 r. opublikował informację o wyborze oferty najkorzystniejszej. Wykonawca, którego oferta została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b PZP, 4 maja 2022 r. wniósł do KIO odwołanie na czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz odrzucenie jego oferty. KIO uwzględniła odwołanie w części, uznając za uzasadnione zarzuty naruszenia art. 226 ust.1 pkt 2 lit. b oraz art. 239 ust. 1 i 2 PZP poprzez błędne uznanie, że oferta została złożona przez wykonawcę, niespełniającego warunków udziału w postępowaniu. KIO nakazała unieważnienie czynności odrzucenia oferty złożonej przez odwołującego i wyboru najkorzystniejszej oferty oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert²⁵.

Ostateczne rozstrzygnięcie postępowania nastąpiło 27 maja 2022 r. W wyniku kolejnego badania i oceny ofert jako najkorzystniejsza została wybrana oferta, którą wybrano pierwotnie, tj. 15 lutego 2022 r. Do zawarcia umowy o roboty budowlane zgodnie ze wzorem ustalonym w SWZ doszło 14 lipca 2022 r. Stroną umowy z wybranym w postępowaniu wykonawcą robót budowlanych był Teatr. Podpisanie umowy na kwotę 39 870 tys. zł brutto nastąpiło w terminie określonym w art. 264 ust. 1 PZP.

(akta kontroli str. 409-414, 505-551, 560-571)

SWZ badanego zamówienia zawierała wszystkie wymagane PZP elementy. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane prawidłowo, a do przeprowadzenia postępowania powołano odpowiednią komisję przetargową. Wymagania dotyczące jakości robót i materiałów określono w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, stanowiących część opisu przedmiotu zamówienia. Ponadto:

- wszystkie osoby wykonujące czynności w ramach postępowania przetargowego złożyły wymagane PZP oświadczenia;
- wykonawcy wnieśli wadium w formie i wysokości zgodnej z SWZ;
- wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów określonych w SWZ;

²⁴ Dotyczy oferty wybranej za pierwszym razem jako najkorzystniejsza.

²⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

- o wynikach postępowania w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nich udział wykonawców;
- sporządzono pisemny protokół, w którym udokumentowano przebieg postępowania;
- określono w postępowaniu konieczność złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i zostało ono wniesione;
- treść umowy zawartej z wykonawcą była zgodna z projektem wskazanym w SWZ;
- w treści umowy przewidziano kary umowne oraz wskazano warunki i terminy zawiadamiania inspektora nadzoru inwestorskiego o zakończeniu robót zanikających i ulegających zakryciu.

(akta kontroli str. 409-414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W trakcie postępowania na wybór wykonawcy Inwestycji odrzucono ofertę jednego z wykonawców z naruszeniem art. 226 ust.1 pkt 2 lit. b oraz art. 239 ust. 1 i 2 PZP, co zostało potwierdzone wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z 25 maja 2022 r. i miało wpływ na wynik postępowania²⁶. W konsekwencji doszło do opóźnienia terminu podpisania umowy oraz konieczności udzielenia Teatrowi dotacji na pokrycie kosztów zasądzonych przez KIO w wysokości 15,7 tys. zł.

W ocenie KIO zamawiający błędnie przyjął, że wskazana przez wykonawcę inwestycja²⁷, potwierdzająca spełnianie przez niego warunku udziału w postępowaniu w zakresie posiadanego doświadczenia, nie mogła być uznana za zamówienie potwierdzające zdolność techniczną wykonawcy, z tego powodu, że nie została ukończona w całości.

(akta kontroli str. 505-572, 598)

Propozycję dotyczącą odrzucenia oferty przygotowała komisja przetargowa, w której skład wchodziło czterech pracowników Urzędu oraz jeden pracownik Teatru. Protokół został zapařafowany przez Dyrektora Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu i zatwierdzony przez Zastępcę Prezydenta. Taki tryb procedowania został również potwierdzony wyjaśnieniami złożonymi przez Prezydenta 28 sierpnia 2024 r. Prezydent wskazał, że komisja przetargowa wypracowała wspólne stanowisko, badając dokumenty i wyjaśnienia złożone przez wykonawcę w toku postępowania, jak również treść dokumentów uzyskanych od instytucji zewnętrznych takich jak Państwowa Straż Pożarna i Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 31-32, 553, 557)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo przygotowano postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy Inwestycji. Za nieprawidłowe uznano jednak niezgodne z przepisami odrzucenie oferty jednego z wykonawców. Miało to wpływ na wynik tego postępowania i spowodowało opóźnienie terminu podpisania umowy oraz skutkowało koniecznością udzielenia Teatrowi dotacji na pokrycie kosztów zasądzonych przez Krajową Izbę Odwoławczą²⁸ w wysokości 15,7 tys. zł.

²⁶ Sygn. akt KIO 1142/22.

²⁷ Jej przedmiotem było wykonanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami, parkingiem wbudowanym, infrastrukturą techniczną i elementami zagospodarowania terenu.

²⁸ Dalej: „KIO”.

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie zadania z zakresu koordynacji i prowadzenia inwestycji realizowano na podstawie zawartych z Teatrem porozumień z 2020 r. i z 2024 r. Na ich podstawie Urząd zobowiązany był m.in. do sporządzania protokołów konieczności i prowadzenia uzgodnień w tym zakresie. Protokół ten był warunkiem dokonania zmian w umowie na roboty budowlane w sytuacjach w niej przewidzianych, tj. wykonania robót zamiennych; ograniczenia zakresu rzeczowego przedmiotu umowy; wykonania dodatkowych dostaw i robót budowlanych na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1, 3, 4 PZP. Zgodnie z § 3 ust. 5 umowy 231/2022, protokół konieczności miał uzasadniać wykonanie lub zaniechanie robót w ww. przypadkach i miał być podpisany przez Inspektora Nadzoru i Kierownika budowy/robót lub Inspektora Nadzoru, Kierownika budowy/robót i przedstawiciela Zamawiającego, a w przypadku zmian istotnych również przez projektanta. Protokół wymagał akceptacji dyrektora Wydziału Inwestycji Miasta Urzędu (lub jego zastępcy).

W toku realizacji budowy Teatr zawarł 11 aneksów²⁹ do umowy 231/2022. Aneksy nr 1-3, 8 i 11 dotyczyły zmian personalnych (kierowników budowy, kierownika robót i inspektora nadzoru). Aneksem nr 4 dokonano zmian konstrukcyjnych nadbudowanej części budynku Teatru oraz stropów, zwiększając wartość zamówienia o 412 tys. zł, do kwoty 40 282 tys. zł. Dokonane w tym zakresie modyfikacje wynikały z odmiennych niż przewidziano w projekcie rozwiązań rzeczywistych budynku i wiązały się z dokonaniem niezbędnych zmian dostosowawczych. Wartość poszczególnych robót została wyceniona i uwzględniona w protokole konieczności nr 1. Aneksem nr 5 dokonano m.in.: zmiany technologii wykonania ścian fundamentowych, wymiany gruntów pod widownią oraz wykonania nowych stropów, zwiększając wartość umowy o 1 388 tys. zł, do 41 700 tys. zł. Podstawą jego zawarcia był protokół konieczności nr 2, w którym wskazano zakres niezbędnych do wykonania prac oraz stosowne uzasadnienie³⁰. Konsekwencją ww. zmian było wydłużenie, aneksem nr 6, okresu realizacji inwestycji do 3 października 2024 r. Aneksem nr 7 dokonano waloryzacji wynagrodzenia za realizowane roboty, przez co wynagrodzenie wykonawcy wzrosło o 1 235,3 tys. zł, do kwoty 42 905,3 tys. zł. Ustaleń waloryzacyjnych dokonano w ramach negocjacji, poprzedzając je analizą wzrostu kosztów materiałów budowlanych i robocizny.

Aneksem nr 9 dokonano zmian przedmiotu zamówienia w obszarze m.in. elektroakustyki, multimediiów scenicznych, oświetlenia scenicznego i mechaniki scenicznej. Podstawą sporządzenia ww. aneksu był protokół konieczności nr 3, a potrzebę dokonania tych zmian uzasadniono m.in. potrzebą dostosowania urządzeń głośnikowych do nowej generacji rozwiązań oraz zmodernizowania parku oświetleniowego z wykorzystaniem najnowszych technologii, co miało pozwolić m.in. na redukcję kosztów związanych z poborem mocy przez zaprojektowane urządzenia żarowe. Aneks ten zwiększał wynagrodzenie wykonawcy o 624,5 tys. zł, do kwoty 43 529,8 tys. zł. Powyższe zmiany zostały dokonane z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych³¹.

Aneksem nr 10 zmieniono wysokość wynagrodzenia wykonawcy o 1 427,4 tys. zł, do kwoty 44 957,2 tys. zł. Podstawą zawarcia ww. aneksu był protokół konieczności nr 4, z którego wynikało, że konieczne było wykonanie robót w zakresie instalacji wentylacji widowni, kanalizacji deszczowej, sanitarnej oraz przepompowni ścieków,

²⁹ Według stanu na 12 sierpnia 2024 r.

³⁰ Część prac nie została uwzględniona w dokumentacji projektowej, ponieważ na etapie jej sporządzenia nie było możliwości przeprowadzenia tak dużych robót odkrywkowych/rozbiorczych. Pozostałe prace, w tym zmiana technologii wykonania ścian fundamentowych, wynikała m.in. z niekorzystnych warunków gruntowo-wodnych.

³¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

a także konstrukcji i pokrycia dachu, bez których prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia nie byłoby możliwe. W uzasadnieniu ww. protokołu wskazano, że bez obszernych odkrywek trudno było ustalić na etapie projektowania schemat konstrukcyjny obiektu oraz technologie wykonania poszczególnych elementów konstrukcyjnych i instalacyjnych. Przedmiotowe zmiany miały umożliwiać uzyskanie wymaganych prawem decyzji odbiorowych i legalne użytkowanie obiektu.

(akta kontroli str. 840-884)

W okresie do 31 sierpnia 2024 r. funkcję kierownika budowy pełniły kolejno po sobie trzy osoby, posiadające uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń.

(akta kontroli str. 30, 32-33, 713)

Zgodnie z porozumieniem z 2020 r. Wydział Inwestycji Miasta Urzędu³² zobowiązano do koordynowania procesu inwestycyjnego i sprawowania wielobranżowych nadzorów inwestorskich nad wykonawstwem robót inwestycyjnych zgodnie ze sztuką budowlaną, prawem budowlanym, w tym m.in. do: 1) sprawowania funkcji wielobranżowego nadzoru inwestorskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w szczególności ustawą Prawo budowlane, wiedzą techniczną, sztuką budowlaną oraz obowiązującymi normami; 2) ustanowienia inspektorów nadzoru inwestorskiego we wszystkich przewidzianych w projekcie branżach; 3) sprawdzania jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobiegania zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie; 4) odbioru robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenia w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz odbioru wykonanego obiektu przy udziale przedstawicieli Teatru; 5) weryfikacji i potwierdzania faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze, weryfikacji i potwierdzania comiesięcznego zaawansowania rzeczowo-finansowego protokołami stanu i wartości do wysokości zawartej umowy na roboty budowlane; 6) wydawania kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia potwierdzonego wpisem do dziennika budowy, dotyczącego: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, a także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych; 7) żądania od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem i pozwoleniem na budowę; 8) organizacji i udziału w naradach i komisjach powołanych do oceny rozstrzygnięcia technicznych spraw budowy.

Porozumienie z 2020 r. zostało rozwiązane 26 kwietnia 2024 r. w trybie natychmiastowym. Jako powód Prezydent Miasta wskazał rozbieżności w postrzeganiu przez organy reprezentujące strony umowy zasad, na jakich miałyby zostać zawarta ugoda z wykonawcą robót budowlanych. W tym samym dniu inspektorzy nadzoru inwestorskiego w branży konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej i elektrycznej przestali pełnić swoją funkcję. W konsekwencji do 7 maja 2024 r. proces inwestycyjny pozbawiony był nadzoru inwestorskiego. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego ponownie objęli swoje funkcje na budowie 8 maja 2024 r., tj. po zawarciu kolejnego porozumienia pomiędzy Urzędem a Teatrem.

(akta kontroli str. 91-115)

³² Dalej: „WIM”.

W treści umowy na roboty budowlane wskazano imiennie trzy osoby jako uprawnione do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w charakterze inspektorów nadzoru inwestorskiego. Jedną z osób wskazano jako koordynatora czynności pozostałych inspektorów nadzoru. Ustanowieni na budowie inspektorzy nadzoru inwestorskiego wykonywali swoje obowiązki jako pracownicy Urzędu.

(akta kontroli str. 67, 848-849)

W trakcie budowy prowadzono dziennik budowy, w którym do 31 lipca 2024 r. zamieszczono 79 wpisów, dotyczących sprawowania nadzoru inwestorskiego, w tym 70 wpisów dotyczyło stanu zaawansowania inwestycji, w tym wniosków o zintensyfikowanie prac, odbioru wykonanych robót, zezwolenia na kontynuowanie prac (m.in. betonowanie) oraz przypomnienia wykonawcy o konieczności przestrzegania przepisów BHP. W trzech przypadkach dokonujący wpisu inspektor nadzoru m.in.: 1) odmówił odbioru prac ze względu na brak zatwierdzenia wniosków materiałowych oraz błędną technologię wykonania robót, 2) wstrzymał betonowanie z uwagi na nieprawidłowe zagęszczenie gruntu oraz 3) odmówił odbioru zbrojenia z powodu stwierdzenia niezgodności z projektem. Sześć wpisów dotyczyło objęcia lub zakończenia pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 722-725)

Zgodnie z zasadami kontroli jakości robót określonymi w STWiOR zarządzający realizacją umowy mógł niezależnie od wykonawcy na swój koszt pobierać próbki i prowadzić badania. Zarządzający realizacją umowy mógł także polecić wykonawcy przeprowadzenie dodatkowych badań tych materiałów, które budzą wątpliwości co do jakości, o ile zakwestionowane materiały nie zostały przez wykonawcę usunięte lub ulepszone z własnej woli. Inspektor nadzoru inwestorskiego³³ zeznał, że w Urzędzie nie zlecano przeprowadzenia dodatkowych badań materiałów budowlanych, a ich jakość inspektorzy oceniali organoleptycznie podczas cyklicznych spotkań, narad i kontroli budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego 13 marca 2023 r. przeprowadził badanie zagęszczenia gruntu pod fundament nowego segmentu budynku i podjął decyzję o wstrzymaniu betonowania do czasu ponownego wykonania zagęszczenia i odbioru prac przez geologa. Geolog dokonał odbioru 21 marca 2023 r., a podkład z chudego betonu wykonano 23 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 46, 86, 722, 743-744, 805, 1016)

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 22 umowy na roboty budowlane, do obowiązków wykonawcy należało składanie wniosków na wzorze zaakceptowanym przez zamawiającego (wniosek powinien zawierać certyfikat, karty techniczne, aprobaty, deklaracje, atesty higieniczne i świadectwo CE, DTR³⁴, instrukcję eksploatacji, warunki gwarancji) o akceptację przez inspektora nadzoru planowanych do wbudowania wszystkich materiałów i urządzeń, co najmniej 15 dni roboczych przed zamiarem ich wbudowania. Kontrola sposobu zatwierdzania materiałów do wbudowania, którą objęto 30 kart materiałowych z branży konstrukcyjno-budowlanej, elektrycznej i sanitarnej potwierdziła, że weryfikacja materiałów była prowadzona prawidłowo. Badane dokumenty zawierały m.in. numery kart, nazwy wyrobów i producenta oraz załączniki potwierdzające jakość produktów (np. karty techniczne, deklaracje zgodności CE, deklaracje właściwości użytkowych, atesty higieniczne). Na kartach umieszczano również potwierdzenie przyjęcia wniosku, podpis kierownika budowy oraz opinię inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 845-847, 1066-1068)

³³ Pełniący funkcję koordynatora czynności pozostałych inspektorów nadzoru inwestorskiego.

³⁴ Dokumentacja techniczno-ruchowa.

Wykonawca, zgodnie z wymogami STWiOR³⁵ zobowiązany został do opracowania i przedłożenia do zaakceptowania PZJ, w którym miał przedstawić zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i specyfikacjami technicznymi. PZJ miał zawierać w szczególności: 1) system (sposób i procedurę) proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, 2) wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów i kontroli (opis laboratorium własnego lub laboratoriów, którym Wykonawca zamierza zlecić prowadzenie badań), 3) sposób oraz formę gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapis pomiarów, a także wyciąganych wniosków i zastosowanych korekt w procesie technologicznym, proponowany sposób i formę przekazywania tych informacji Inspektorowi nadzoru, 4) wykaz maszyn i urządzeń stosowanych na budowie z ich parametrami technicznymi oraz wyposażeniem w mechanizmy do sterowania i urządzenia pomiarowo-kontrolne, 5) rodzaje i ilość środków transportu oraz urządzeń do magazynowania i załadunku materiałów, spoiw, lepiszczy, kruszyw, itp., 6) sposób i procedurę pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja i sprawdzanie urządzeń itp.) prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót. Mimo wskazanego wymogu wykonawca nie przedłożył PZJ, a Urząd nie podjął skutecznych czynności celem wyegzekwowania tego obowiązku³⁶.

(akta kontroli str. 47, 804, 1017)

STWiOR zawierał zapisy dotyczące zasad odbioru częściowego i końcowego robót, dla których udokumentowania wymagano formy protokołu³⁷. W przypadku odbioru robót ulegających zakryciu wszystkie ustalenia związane z dokonaniem odbiorem należało zapisać w dzienniku budowy lub protokole podpisanym przez inspektora nadzoru i kierownika budowy. W trakcie inwestycji roboty w branży budowlanej dokumentowano wpisami w dzienniku budowy. W branży sanitarnej roboty ulegające zakryciu dokumentowano wpisami w dzienniku budowy lub protokołami. Zgodnie z zapisami STWiOR³⁸ w formie protokołu należało dokumentować odbiór zbrojenia i zezwolenie na betonowanie. W trakcie kontroli wezwano Urząd do przedłożenia protokołów ww. prac³⁹. W odpowiedzi Prezydent wskazał, że w trakcie realizacji robót nie sporządzano protokołów potwierdzających odbiór zbrojenia i zezwolenia na betonowanie.

(akta kontroli str. 41, 47, 722-787, 1017, 1021-1065)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie dopuszczono do sporządzenia oraz zaakceptowano protokół konieczności nr 3 z 27 czerwca 2024 r., w sprawie robót, o których mowa w art. 455 ust. 1 pkt 3 PZP, wskazujący na potrzebę zmian w zakresie instalacji technologii sceny, mimo że ich dokonanie na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 PZP nie było uprawnione. Na zmiany w zakresie wskazanych robót, o łącznej wartości 14 892,5 tys. zł, składały się wyszczególnione w tym protokole roboty budowlane: zaniechane i zamiennie na kwotę 7 134 tys. zł oraz dodatkowe i zamiennie na kwotę 7 758,5 tys. zł (z tego 1 503,1 tys. zł elektroakustyka; 929,2 tys. zł multimedia; 3 567,3 tys. zł oświetlenie sceniczne i 1 758,9 tys. zł mechanika sceny). Z uzasadnienia ww. protokołu wynikało m.in., że od wykonania ww. robót dodatkowych (w tym zaniechanych i zamiennych) uzależnione było prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia podstawowego, a ponadto uznano je za konieczne do zrealizowania

³⁵ Punkt 6.1 Zapewnienie wysokiej jakości wykonywanych robót – część ogólna STWiOR.

³⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁷ Przykładowo punkt 8.2.4 Ocena wykonania deskowań – część: Konstrukcje betonowe i żelbetowe STWiOR.

³⁸ Punkt 8.2.5 Odbiór zbrojenia – część: Konstrukcje betonowe i żelbetowe STWiOR.

³⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

z uwagi na ich charakter techniczny, jak również pod kątem celu jakiemu mają służyć, tj. uruchomienia działalności jednostki kultury w pełnym zakresie scenicznym po zakończonych robotach budowlanych.

Zgodnie z ww. art. 455 ust. 1 pkt 3 PZP, dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli dotyczy realizacji, przez dotychczasowego wykonawcę, dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych, których nie uwzględniono w zamówieniu podstawowym, o ile stały się one niezbędne i zostały spełnione łącznie warunki określone w lit. „a”-„c”. Tymczasem z ww. protokołu konieczności nr 3, wynika, że zakres zmian obejmował roboty zaniechane i zamienne o wartości 7 134,0 tys. zł stanowiące niemal 48% wszystkich zmian objętych tym aneksem. Dodatkowo, z załącznika nr 1 do ww. protokołu konieczności wynika, że wymienione w nim zmiany miały charakter modernizacyjny w stosunku do zamówienia podstawowego, a więc zostały w nim przewidziane tyle, że w innym „wariacie”. Ponadto, chcąc skorzystać ze zmiany umowy w oparciu o art. 455 ust. 1 pkt 3 PZP, zamawiający musi wykazać, że dodatkowe zamówienie, które nie zostało uwzględnione w zamówieniu podstawowym, jest niezbędne do wykonania umowy. Choć pojęcie „niezbędności” nie zostało w tym przepisie doprecyzowane, należy uznać, że chodzi o konieczność wykonania dodatkowych świadczeń, tak by zostały osiągnięte wszystkie cele zamówienia⁴⁰. Na etapie postępowania podstawowego zamawiający uznał, że istotna część „zamówień dodatkowych” wynikająca protokołu konieczności nr 3 nie była niezbędna do wykonania umowy w sposób zapewniający osiągnięcie celów zamówienia, ponieważ proponowane wówczas rozwiązania odrzucił⁴¹. Pomimo tego, pracownicy Urzędu, zobowiązani § 1 ust. 2 pkt 17 porozumienia z 2024 r. do sporządzania protokołów konieczności i prowadzenia uzgodnień w tym zakresie, zaakceptowali ww. postanowienia protokołu konieczności nr 3, który – zgodnie z § 3 ust. 4 i 5 umowy na roboty budowlane – był warunkiem dokonania zmian w tej umowie, dokonanej przez Teatr aneksem nr 9.

W konsekwencji, z uwagi wartość i charakter zmian wynikających z aneksu nr 9 z 3 lipca 2024 r. do umowy nr 231/2022, doszło do nieuprawnionej, istotnej zmiany zakresu przedmiotu zamówienia w rozumieniu art. 454 ust. 2 pkt 3 PZP. Zmiana w rozumieniu tego przepisu ma charakter istotny m.in., gdy występują zmiany w wielkości umówionego świadczenia (tj. zwiększenia i zmniejszenia), a sytuacja taka ma miejsce, gdy:

- zwiększenie przedmiotu zamówienia nie wynika ze zmian przewidzianych w tzw. klauzulach przeglądowych (uprawniających strony do wprowadzenia zmian w umowie – art. 455 ust. 1 pkt 1 PZP) ani innych okoliczności przewidzianych w Pzp, jak np. opcja (dotyczy świadczeń i zobowiązań ponad kwotę dopuszczalną w przepisach, zgodnie z art. 455 ust. 2 ustawy PZP – 15% wartości zamówienia określonej w umowie w przypadku robót budowlanych)⁴²,

⁴⁰ Zob. [Komentarz pzp - art. 455](#) (dostęp 18 września 2024 r.).

⁴¹ Np. z załącznika nr 1 do protokołu konieczności nr 3 wynika, że m.in.: „Zmodernizowano park oświetleniowy z wykorzystaniem najnowszych technologii oświetlenia, opierając się na skuteczności świetlnej w stosunku do poboru mocy.” „Zmodernizowano park oświetleniowy zgodnie z oczekiwaniem funkcjonalnym z możliwością rozbudowy dla ETAPU 2.” „Zrezygnowano z urządzeń opartych na źródle żarowym oraz sterowników dla tych urządzeń.” „Zmodernizowano rozdzielnie elektryczną dla użycia nowoczesnych aparatów oświetlenia LED.” „Zmodyfikowano system sterowania obwodami dla dostarczanych urządzeń”. Tymczasem z odpowiedzi udzielonych na etapie prowadzonego postępowania wynikało, że zamawiający nie zgadza się na rezygnację z przestarzałej technologii oświetlenia opartej na klasycznych żarówkach i zastosowanie nowoczesnych technologii oświetleniowych opartych na źródłach światła LED. Podobnie w przypadku zmian dotyczących zastosowanej technologii pracy wykorzystanych urządzeń głośnikowych: z załącznika nr 1 do protokołu konieczności nr 3 wynika, m.in. że dostarczone zostaną zestawy głośnikowe z zasilaniem pasywnym (1, 4 i 1 w zestawieniu urządzeń). Tymczasem w postępowaniu o udzielenie zamówienia podstawowego Zamawiający na pytanie wykonawcy, czy dopuści zastosowanie i zaoferowanie rozwiązania systemowego, opartego o głośniki pasywne, wraz z kompletem wzmacniaczy mocy, gwarantującego utrzymanie lub rozszerzenie funkcjonalności projektowanego systemu i gwarantującego równe lub lepsze parametry techniczne, przy minimalnych zmianach dot. schematu połączeń, odrzucił takie rozwiązanie i wskazał, że wymaga zastosowania systemu aktywnego, w którym każdy przetwornik będzie zasilany z oddzielnego, indywidualnego kanału wzmacniacza mocy.

⁴² Zob. również J. Jerzykowski [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, M. Kittel, M. Stachowiak, J. Jerzykowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 454: „Zmianę znacznie rozszerzającą lub zmniejszającą zakres świadczeń i

- gdy zakres świadczenia znacznie wykracza poza zobowiązanie wykonawcy wynikające z oferty, lub znacznie się zmniejsza⁴³.

Wartość zmian w zakresie umówionego świadczenia wynikająca z aneksu nr 9 wyniosła 14 892,5 tys. zł (w tym zmniejszenia na kwotę 7 134 tys. zł i zwiększenia na kwotę 7 758,5 tys. zł), co daje 36,2% wartości zamówienia określonego w umowie⁴⁴.

Urząd zmianę dokonaną aneksem nr 9 sam również uznał za istotną, ponieważ protokół konieczności nr 3, będący „źródłem” tych zmian został podpisany również przez projektanta, a zgodnie z § 3 ust. 5 ww. umowy o roboty budowlane, jego podpis był wymagany w przypadku zmian istotnych. Oczywiście nie bez znaczenia pozostaje również to, że tak zmodyfikowany zakres rzeczowy zamówienia mógł mieć wpływ na ewentualny krąg potencjalnych podmiotów przystępujących do postępowania, a przez to – na wybór konkretnego wykonawcy⁴⁵. Stanowisko zamawiającego odrzucające możliwość dokonania ww. zmian na etapie prowadzonego postępowania oraz ich wartość, mogło znacząco ograniczyć krąg potencjalnych wykonawców, którzy proponowali (pytali o możliwość) realizacji zamówienia w oparciu rozwiązania wówczas nieakceptowalne, a aneksem nr 9 wprowadzone do zawartej umowy.

(akta kontroli str. 67, 108-111, 270-294, 840-865, 882, 931-937)

Prezydent wyjaśnił m.in., że czas realizacji inwestycji spowodował, że część urządzeń była niedostępna na rynku lub dostęp był utrudniony (również w aspekcie obowiązków gwaranta, tj. zapewnienia naprawy lub wymiany). Zmian dokonano z uwagi na niedostępność urządzeń, powodującą konieczność zmiany zastosowanej technologii. Dodał jednocześnie, że art. 455 ust. 1 pkt. 4 Pzp uprawniał do dokonania zmian niezależnie od niepowołania się na niego w procesie dokonywania zmian w umowie. Zamawiający nie mógł przewidzieć, że w toku realizacji robót urządzenia przestaną być produkowane i konieczna będzie zmiana technologii.

(akta kontroli str. 27-28)

NIK wskazuje, że na etapie postępowania podstawowego zamawiający uznał, że istotna część „zamówień dodatkowych” wynikająca protokołu konieczności nr 3 nie jest niezbędna do wykonania umowy w sposób zapewniający osiągnięcie celów zamówienia, ponieważ odrzucił takie rozwiązania sugerowane w pytaniach potencjalnych wykonawców. Jednocześnie protokół konieczności nr 3 wskazuje m.in., że przyczyną dokonania zmian była zmiana parametrów i funkcji użytkowych urządzeń (np. w przypadku oświetlenia wybór podyktowany oszczędnością czasu potrzebnego do przygotowania spektaklu). Przedstawione dokumenty wskazują, że jedynie w dwóch przypadkach na 136⁴⁶ wskazano na nieoferowanie urządzenia, ale jednocześnie opatrzone komentarzem: „usunięto ze względów energetycznych,

zobowiązań wynikających z umowy należy postrzegać przez pryzmat postanowień art. 455 ust. 2 p.z.p. określającego zmiany *de minimis*. Modyfikacja umowy zwiększająca lub zmniejszająca zakres świadczeń i zobowiązań ponad wielkość dopuszczalną w tym przepisie (10% wartości zamówienia określonej w umowie w przypadku dostaw lub usług oraz 15% wartości zamówienia określonej w umowie w przypadku robót budowlanych) powinna być traktowana jako zmiana, o której mowa w art. 454 ust. 2 pkt 3 p.z.p. Konstrukcja przepisu obejmuje wszelkie stany faktyczne związane ze zwiększeniem, ale także ze zmniejszeniem zakresu rzeczowego przedmiotu umowy. Bez znaczenia dla kwalifikacji prawnej takiej zmiany jest jednocześnie zmniejszenie wynagrodzenia należnego wykonawcy. Nawet gdy zmniejszenie zakresu rzeczowego powiązane zostanie ze stosowną korektą wynagrodzenia należnego wykonawcy (w efekcie czego nie dojdzie do naruszenia ekonomicznej równowagi stron), samo znaczące ograniczenie przedmiotu umowy (choćby zostało połączone z obniżeniem wynagrodzenia) będzie kwalifikowane jako zmiana istotna, a zatem niedopuszczalna w świetle ustawy. Z kolei zwiększenie zakresu rzeczowego, nawet gdyby wiązało się z uzyskaniem takiego świadczenia w ramach dotychczasowego wynagrodzenia lub za wynagrodzeniem w pełni ekwiwalentnym w wymiarze ekonomicznym, i tak byłoby kwalifikowane jako zmiana powodująca, że charakter umowy zmienia się w sposób istotny w stosunku do pierwotnej umowy.”

⁴³ Takie stanowisko prezentowane jest m.in. w opracowaniu z 2022 r.: [Opracowanie dot. pzp](#) (dostęp 18 września 2024 r.).

⁴⁴ 41 105 311,49 zł po waloryzacji robót budowlanych na podstawie aneksu nr 7 (kwota brutto). Wartości netto to wartość zmian umowy łącznie 12 107 701,40 zł a wartość umowy powiększona o waloryzację 33 418 952,43 zł.

⁴⁵ Zob. uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z 3 lutego 2023 roku, sygn. akt: KIO/KD 4/23.

⁴⁶ Komentarze w zakresie nieoferowania zawarto wyłącznie w części dotyczącej oświetlenia scenicznego. Zawierało ono 41 pozycji, z czego siedem było usuniętych z powodu braku w I Etapie. W obliczeniach skali pozycji uwzględniono także elementy określone jako „wykonanie własne”.

rozbudowano rozdzielnie oraz sterownie obwodami”. W pozostałym zakresie brak było informacji o niedostępności sprzętu jako przyczynie zmian.

W odniesieniu do przywołanego przez Prezydenta art. 455 ust. 1 pkt 4 Pzp NIK zauważa, że warunkiem jego zastosowania są m.in. okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Tymczasem, jak wyżej wskazano, w toku postępowania o udzielenie ww. zamówienia oferty zwracali uwagę na inne, dostępne technologie, które kategorycznie odrzucano.

(akta kontroli str. 277-294)

2. Prowadząc nadzór na realizacją Inwestycji nie przestrzegano wymogów określonych w STWiOR w zakresie:

- a) Niewyegzekwowania przez Inspektorów nadzoru inwestorskiego od wykonawcy robót budowlanych przedłożenia PZJ, co było niezgodne z określonymi w treści STWiOR⁴⁷ zasadami zapewnienia wysokiej jakości wykonywanych robót, w myśl których wykonawca miał obowiązek opracowania i przedłożenia do zaakceptowania PZJ, w którym miał przedstawić zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i specyfikacjami technicznymi.

Zgodnie z treścią STWiOR⁴⁸ wyznaczeni przez zamawiającego inspektorzy nadzoru inwestorskiego mieli m.in. obowiązek sprawowania kontroli zgodności realizacji robót budowlanych z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi, przepisami, zasadami wiedzy technicznej oraz postanowieniami warunków umowy. Wskazani przez zamawiającego inspektorzy nadzoru inwestorskiego wykonywali swoje obowiązki w ramach zatrudnienia w Urzędzie na podstawie § 2 ust. 3 pkt 1 porozumienia z 2020 r., a następnie na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 porozumienia z 2024 r. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 i 5 porozumienia z 2020 r. WIM był obowiązany do sprawowania funkcji wielobranżowego nadzoru inwestorskiego i ustanowienia inspektorów nadzoru budowlanego. Analogiczne obowiązki nakładało porozumienie z 2024 r. - § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 tego dokumentu.

(akta kontroli str. 94-96, 109-110, 795, 804-805, 845-849)

Prezydent wyjaśnił, że nie dysponowano odpowiednimi środkami do wyegzekwowania od wykonawcy przedłożenia PZJ, gdyż brak realizacji tego obowiązku nie został objęty w umowie o roboty budowlane sankcją w postaci kary umownej.

(akta kontroli str. 47)

Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że nie żądał sporządzenia programu zapewnienia jakości przez wykonawcę, gdyż w jego ocenie w przypadku obiektów kubaturowych PZJ nie jest niezbędny. Podkreślił, że nad inwestycją był sprawowany nadzór autorski, a wykonawca w umowie o roboty budowlane nie został zobowiązany do przedłożenia takiego dokumentu. Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał również, że STWiOR miał określać ogólne zasady, natomiast szczegółowe kwestie określała umowa.

(akta kontroli str. 1017)

Najwyższa Izba Kontroli, w odniesieniu do wyjaśnień Prezydenta wskazuje, że wzór umowy o roboty budowlane został przygotowany przez Urząd. Nie egzekwując od wykonawcy obowiązku opracowania PZJ, osoby

⁴⁷ Punkt 6.1 Zapewnienie wysokiej jakości wykonywanych robót – część ogólna STWiOR.

⁴⁸ Zgodnie z definicją „Inspektor nadzoru inwestorskiego (inspektor nadzoru) zamieszczonej w części ogólnej STWiOR.

odpowiedzialne za nadzór nad Inwestycją pozbawiono informacji, które miały zostać w tym programie określone, m.in. na temat: zamierzonego sposobu wykonywania robót; możliwości technicznych gwarantujących wykonanie prac zgodnie z dokumentacją projektową oraz poleceniami przekazanymi przez inspektora nadzoru; organizacji wykonania robót, w tym terminów i sposobu ich prowadzenia; sposobu i procedury pomiarów i badań prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót.

(akta kontroli str. 67)

b) W trakcie Inwestycji nie dokumentowano 21 odbiorów zbrojenia zgodnie z zasadami określonymi w STWiOR⁴⁹. Z dokonanego odbioru zbrojenia należało sporządzić protokół, w którym powinny zostać podane numery rysunków roboczych zbrojenia, wszystkie odstępstwa od projektu, informacje o usunięciu ewentualnych wad i usterek oraz wnioski o dopuszczenie do betonowania. Do protokołu odbioru zbrojenia należało załączyć: 1) zaświadczenie producenta o jakości siatek zgrzewanych i szkieletów, 2) protokół badań połączeń spawanych i zgrzewanych wykonanych na budowie, 3) odpisy lub wykazy dokumentów zezwalających na wprowadzenie zmian w projekcie roboczym (np. zapisy w dzienniku budowy). W trakcie kontroli wezwano Prezydenta do przedłożenia ww. protokołów. Prezydent 9 września 2024 r. odpowiedział, że nie dysponuje takimi dokumentami, gdyż ich nie sporządzano.

(akta kontroli str. 41, 47, 94-96, 109-110, 722-725, 795, 1052-1053)

Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że dowodem przeprowadzenia przez niego odbioru zbrojenia są wpisy w dzienniku budowy, który jest najważniejszym dokumentem na budowie. Zeznał również, że nie sporządzał protokołów odbioru zbrojenia według zasad określonych w STWiOR, ponieważ umowa o roboty budowlane nie precyzowała zasad dokumentowania odbioru zbrojenia.

(akta kontroli str. 1018)

c) W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentacji wymaganej zapisami STWiOR⁵⁰ przy odbiorze stali dostarczanej na budowę, wobec czego nie można przyjąć, że odbiór został dokonany zgodnie z tymi wymogami, a w szczególności, że: 1) sprawdzono zgodność przywieszek z zamówieniem, 2) sprawdzono stan powierzchni wg normy PN-H-93215, 3) sprawdzono wymiary wg normy PN-H-93215, 4) sprawdzono masę wg normy PN-H-93215, 5) wykonano próbę rozciągania wg normy PN-EN 10002-1 + AC1:1998, 6) wykonano próbę zginania na zimno wg normy PN-H-04408, a do wykonania ww. badań pobrano minimum 3 próbki z każdego kręgu lub wiązki. W trakcie kontroli wezwano Prezydenta do przedłożenia ww. protokołów. Prezydent 9 września 2024 r. odpowiedział, że nie dysponuje dokumentami, potwierdzającymi dokonanie odbioru w sposób wskazany w STWiOR.

(akta kontroli str. 40, 46, 94-96, 109-110, 485, 795, 804-805, 840, 1049)

Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że w trakcie budowy nie pobierano próbek stali, ponieważ umowa o roboty budowlane nie obejmowała badań stali według zasad STWiOR. Zeznał również, że weryfikacja stanu prętów stalowych była dokonywana w trakcie oględzin. Inspektor nadzoru

⁴⁹ Punkt 8.2.5 Odbiór zbrojenia – część: Konstrukcje betonowe i żelbetowe STWiOR.

⁵⁰ Punkt 6.6 Kontrola jakości zbrojenia – część: Konstrukcje betonowe i żelbetowe STWiOR.

inwestorskiego podkreślił, że sprawdzał przekrój prętów przy pomocy miary i suwmiarki oraz zwracał uwagę na ewentualną korozję.

(akta kontroli str. 1018)

d) Niewyegzekwowania przez Inspektora nadzoru od wytwórcy przedłożenia programu wytwarzania konstrukcji stalowej w wytwórni, składającego się m.in. z projektu technologii spawania, którego pisemne zaakceptowanie przez inspektora nadzoru było warunkiem rozpoczęcia robót z tego zakresu⁵¹. Zgodnie z wpisami w dzienniku budowy konstrukcję stalową dachu nad kominem scenicznym zamontowano 19 grudnia 2022 r., a 14 kwietnia 2023 r. trwał montaż konstrukcji dachu nad widownią.

(akta kontroli str. 94-96, 109-110, 485, 733-734, 746, 773, 795, 840, 1061, 1063)

Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że wytwórca nie przedłożył do akceptacji programu wytwarzania konstrukcji, a on sam nie domagał się przedstawienia tego dokumentu. Podkreślił, że z uwagi na profesjonalizm przedsiębiorstwa, któremu powierzono wykonanie konstrukcji, nie wymagał tego dokumentu, gdyż przedsiębiorstwo to posiadało odpowiednie certyfikaty.

(akta kontroli str. 1019)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że STWiOR nie przewidywał odstępstwa od obowiązku przedłożenia do akceptacji programu wytwarzania konstrukcji w przypadku przedsiębiorstw posiadających odpowiednie certyfikaty.

Odnosząc się do całości wskazanej nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z § 1 ust. 1 umowy na roboty budowlane, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, jako część SWZ stanowiły integralną część tej umowy. Zatem obowiązkiem inspektorów nadzoru inwestorskiego było skuteczne egzekwowanie obowiązków nałożonych na wykonawcę w STWiOR. NIK nie podziela stanowiska, że STWiOR miał określać ogólne zasady, natomiast szczegółowe kwestie określała umowa, ponieważ to właśnie STWiOR stanowi opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót⁵².

3. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego, którzy 26 kwietnia 2024 r. zakończyli pełnienie powierzonej funkcji, nie dokonali w dzienniku budowy dokumentującym realizację Inwestycji wpisów określających stan zaawansowania i zabezpieczenia robót budowlanych. Stanowiło to naruszenie § 11 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy, który wskazuje, że jeżeli w trakcie wykonywania robót budowlanych inspektor nadzoru inwestorskiego zakończy pełnienie powierzonej funkcji, dokonuje w dzienniku budowy wpisu określającego stan zaawansowania i zabezpieczenia robót budowlanych.

(akta kontroli str. 776-777)

Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał, że nie dokonano wpisu do dziennika budowy określającego stan zaawansowania, ponieważ ich zaawansowanie na wszystkich odcinkach zostało potwierdzone przez inspektorów nadzoru

⁵¹ Punkt 5.1.3 Program wytwarzania konstrukcji w Wytwórni oraz punkt 5.1.3 Program wytwarzania konstrukcji w Wytwórni – część: Konstrukcje stalowe STWiOR.

⁵² Zob. § 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. poz. 2454).

inwestorskiego (w tym składającego zeznania) oraz kierownika budowy w protokole nr 19 stanu i wartości robót budowlano-montażowych, który sporządzono 10 kwietnia 2024 r. Inspektor nadzoru inwestorskiego zeznał również, że w okresie od 10 kwietnia 2024 r. do 26 kwietnia 2024 r. na budowie nie wystąpiły roboty budowlane ulegające zakryciu i zanikowi, które wymagałyby odebrania.

(akta kontroli str. 1020)

4. W Urzędzie nieprawidłowo zrealizowano obowiązek dokonywania w imieniu Teatru zawiadomień właściwych organów w zakresie dotyczącym procesu budowlanego, wynikający z § 5 ust. 1 pkt 7 porozumienia z 2020 r., ponieważ w zgłoszeniu rozpoczęcia Inwestycji z 3 sierpnia 2020 r. Dyrektor WIM niezgodnie ze stanem faktyczny podał, że jej Inwestorem jest Miasto Bydgoszcz. W konsekwencji organ nadzoru budowlanego nie został prawidłowo poinformowany, na jakim podmiocie ciążyły obowiązki inwestora określone w przepisach prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 95, 822)

Prezydent wyjaśnił, że w zawiadomieniu wystąpiła omyłka pisarska. Błędne wskazanie inwestora oraz niedołączenie do zawiadomienia pełnomocnictwa ówczesnego Dyrektora WIM do reprezentowania Teatru było spowodowane niedopatrzaniem.

(akta kontroli str. 47)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowany przez pracowników Urzędu nadzór nad realizacją inwestycji dotyczącej rozbudowy Teatru. Najważniejsze ze stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły dopuszczenia do sporządzenia oraz zaakceptowania przez pracowników Urzędu protokołu konieczności, na podstawie którego Teatr dokonał nieuprawnionej istotnej zmiany umowy o roboty budowlane o wartości 14 892,5 tys. zł oraz naruszeniu zasad określonych w STWiOR, polegających na niewyegzekwowaniu od wykonawcy obowiązku sporządzenia i przedłożenia do akceptacji PZJ, niewłaściwym dokumentowaniu odbiorów zbrojenia przed betonowaniem i niedokumentowaniu badań stali wymaganych zapisami STWiOR.

OBSZAR

4. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z treścią porozumień wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję oraz weryfikacja oświadczeń podwykonawców i dalszych podwykonawców w zakresie braku zalegania wykonawcy z płatnościami wobec nich nie należała do obowiązków Urzędu. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta z 11 września 2024 r. w Urzędzie dokonywano dodatkowej weryfikacji przedmiotowych oświadczeń przed realizacją płatności dotacji celowej na rzecz Teatru.

(akta kontroli str. 66, 93-97, 109-111)

W trakcie kontroli zbadano skierowaną do Urzędu skargę, dotyczącą rozliczania środków publicznych na Inwestycję. Ustalono, że Wykonawca robót budowlanych 7 września 2023 r. przedłożył do akceptacji Urzędu⁵³ projekt umowy, jaką miał zamiar zawrzeć Dalszy Podwykonawca⁵⁴ z Kolejnym Dalszym Podwykonawcą⁵⁵. Przedmiotem projektu umowy było wykonanie w terminie do 3 października 2024 r. instalacji elektrycznej w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja i doposażenie infrastruktury Teatru Polskiego” za wynagrodzeniem w wysokości 4 057,5 tys. zł brutto. Do projektu dołączono kosztorys ofertowy, stanowiący integralną część określającą przedmiot umowy. Następnie pismem z 21 września

⁵³ Pismo o sygn. 496/2023/23/YM z 7 września 2023 r.

⁵⁴ Dalej: „DPW”.

⁵⁵ Dalej: „KDPW”.

2023 r. wykonawca robót budowlanych zwrócił się z prośbą⁵⁶ o potraktowanie przedłożonego projektu umowy podwykonawczej jako niebyłego.

KDPW pismami 16, 18 oraz 20 października 2023 r. poinformował Urząd, że w maju 2023 r. zawarł z podwykonawcą robót budowlanych ustną umowę na wykonanie robót budowlanych w ramach inwestycji dotyczącej budynku Teatru za wynagrodzeniem 4 998,8 tys. zł brutto. KDPW wskazał, że w związku z realizacją inwestycji poniósł koszty w wysokości 80,0 tys. zł. Urząd po wezwaniu⁵⁷ wykonawcy robót budowlanych do złożenia wyjaśnień ustalił, że KDPW realizował usługi montażowe przewodów elektrycznych i puszek podtynkowych na podstawie zleceń udzielonych przez DPW z 8 września 2022 r. oraz 22 września 2023 r. odpowiednio na kwotę 10,0 tys. zł brutto oraz 40,0 tys. zł brutto. Pismem z 26 października 2023 r. Urząd ustosunkował się do przedstawionej przez KDPW sytuacji. W odpowiedzi 30 listopada 2023 r. KDPW doręczył Urzędowi przedsądowe wezwanie do zapłaty na kwotę 72,5 tys. zł. Urząd odrzucił żądania finansowe kierowane przez KDPW wobec Miasta, uznając je za bezzasadne

Na podstawie korespondencji prowadzonej pomiędzy Urzędem a KDPW ustalono, że Urząd:

- podjął niezbędne działania zmierzające do ustalenia stanu faktycznego,
- udzielił przedstawicielowi KDPW wyjaśnień dotyczących realizacji inwestycji, w tym m.in. wskazał, że inwestorem był Teatr, a nie Miasto,
- przypomniał KDPW, że zgodnie z art. 647¹ § 1 KC również KDPW przysługiwało prawo do samodzielnego zgłoszenia do inwestora.

(akta kontroli str. 1371-1444, 1480-1497, 1506-1508)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W związku z tym, że wydatkowaniem i rozliczaniem Inwestycji zajmował się Teatr, NIK odstępuje od oceny Miasta w tym obszarze.

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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Wzmocnienie nadzoru nad przebiegiem i realizacją koordynowanych inwestycji.
 2. Dokonywanie prawidłowego wyboru wykonawców inwestycji.
 3. Dbanie o odpowiednią treść umów koordynowanych przez Urząd.
 4. Wyegzekwowanie od wykonawcy sporządzenia i przedłożenia do akceptacji PZJ.
 5. Sporządzanie protokołów odbioru zbrojenia zgodnie z zasadami określonymi w STWiOR.
 6. Odpowiednie prowadzenie badań stali.

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

⁵⁶ Pismo o sygn. 521/2023/23/PZ z 21 września 2023 r.

⁵⁷ Pismem o sygn. WIM-III.3041.235.2023.RSZ.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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.

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

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

Bydgoszcz, 26 września 2024 r.

Kontrolerzy
(-) Mikołaj Rumiński
Główny specjalista k.p.

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

(-) Marcin Bigos
Główny specjalista k.p.