



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.006.01.2015
I/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/15/005 – Przygotowanie i realizacja inwestycji „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera w Poznaniu”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Tomasz Otworowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95147 z dnia 13 maja 2015r.
2. Przemysław Grad, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95155 z dnia 15 maja 2015r.
3. Alicja Zdych, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95146 z dnia 13 maja 2015r.
4. Marek Lasota, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 95145 z dnia 13 maja 2015r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

Jednostka
kontrolowana

Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, adres: ul. Wilczak 16, 61-623 Poznań (dalej „ZDM”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Katarzyna Bolimowska, Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu¹.

(dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² negatywnie sposób przygotowania i skuteczność sprawowania przez kontrolowaną jednostkę nadzoru nad realizacją inwestycji dotyczącej przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera w Poznaniu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niedostosowania zakresu rzeczowego inwestycji, na etapie przygotowania zadania, do potrzeb wynikających ze stwierdzonego już w 2006 r., złego stanu technicznego obiektów mostowych wiaduktu zachodniego i wschodniego Mostu Uniwersyteckiego,
- nierzetelnego określenia warunków postępowania, wyłonienia wykonawcy i sposobu realizacji umowy na opracowanie dokumentacji projektowej dotyczącej przedmiotowej inwestycji³,
- opisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na realizację robót budowlanych dotyczących przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera (umowa podstawowa⁴) przedmiotu zamówienia, w oparciu o niekompletną i nieodebraną formalnie dokumentację projektową, tj. z naruszeniem art. 31 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych⁵,

¹Do dnia 9 kwietnia 2015 r. kierownikiem ZDM był Jacek Szukała, od 9 kwietnia do 3 maja 2015 r. Katarzyna Bolimowska pełniła obowiązki dyrektora ZDM, zaś od 3 maja jest dyrektorem ZDM.

²Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³umowa nr DZ/IB/3420/119/09 z 8 czerwca 2009 r.

⁴ Umowa nr DZ/IB/3413/159/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r. zawarta pomiędzy Miastem Poznań, a wykonawcą robót, konsorcjum firm - aktualnie z liderem: Oberscon Huarte Lain SA z siedzibą w Madrycie.

⁵ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) – dalej, również w skrócie: „Pzp”.

- udzielenia zamówienia uzupełniającego na roboty budowlane, którego przedmiot stanowiła przebudowa Mostu Uniwersyteckiego z naruszeniem przesłanek udzielania zamówień uzupełniających określonych w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych⁶,
- udzielenia zamówienia uzupełniającego na budowę torowiska tramwajowego dla węzła rozjazdowego Most Teatralny i sieci trakcyjnej dla nowego układu torowego na węźle rozjazdowym Most Teatralny oraz na wykonanie sterowania i ogrzewania zwrotnic tramwajowych na ww. węźle⁷ z naruszeniem przesłanek udzielania zamówień uzupełniających określonych w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- niegospodarnego wydatkowania kwoty 534,92 tys. zł.

W ocenie NIK, nieprawidłowości związane z przygotowaniem ww. inwestycji stanowiły istotną przyczynę wydłużenia terminu oraz znaczącego wzrostu kosztów jej wykonania.

Istotne nieprawidłowości dotyczyły również sposobu realizacji przez ZDM inwestycji stanowiącej przedmiot kontroli oraz nadzoru nad sposobem wywiązywania się przez spółkę Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o. (od 3 lipca 2014 r. pełniące funkcję inwestora zastępczego dla ww. inwestycji) z zadań inwestora zastępczego.

NIK wskazuje na brak realizacji przez kontrolowaną jednostkę zadań wynikających z dyspozycji art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych⁸, związanych z opracowywaniem projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, jako jednostka organizacyjna Miasta, realizował zadania publiczne polegające m.in. na wykonywaniu obowiązków zarządcy drogi oraz pełnieniu funkcji inwestora⁹.

W ramach struktury organizacyjnej ZDM¹⁰ wyodrębniono Wydział Przygotowania Inwestycji (odpowiedzialny za m.in. prowadzenie spraw dotyczących opracowań dokumentacyjno-technicznych projektów oraz uzgodnień tych projektów dla inwestycji, sprawdzenie dokumentacji co do zgodności zakresu opracowania z umową, kompletności, wymaganych uzgodnień i zatwierdzeń, opracowanie i weryfikację kosztorysów inwestorskich na zaplanowane zadania) oraz Wydział Realizacji Inwestycji (do zadań, którego należało m.in. przekazywanie placu budowy wykonawcom, kontrola prawidłowości organizacji robót, reprezentowanie ZDM na budowie i sprawowanie kontroli zgodności realizacji robót z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami i obowiązującymi normami, sprawdzenie jakości wykonanych robót oraz sprawdzenie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, opracowywanie informacji dotyczących postępu robót oraz udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych, a także kontrola rozliczeń budowy, w tym merytoryczne sprawdzanie faktur za wykonane roboty).

Wydziały te podlegały bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. inwestycji¹¹, do którego kompetencji należało kierowanie, koordynowanie i sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie budowy, rozbudowy i przebudowy dróg¹².

(dowód: akta kontroli str. 10, 215, 226-228)

⁶ Umowa nr DZ/ID/3413/247/13 z 16.12.2013 r.

⁷ Umowa nr DZ/ID/3413/206/13 z 24.10.2013 r.

⁸ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2015 r., poz. 460 ze zm.).

⁹ Zgodnie z § 4 Statutu ZDM przyjętego uchwałą nr XCIX/1130/IV/2006 Rady Miasta Poznania z 11 lipca 2006 r.

¹⁰ Przyjętej regulaminem organizacyjnym zatwierdzonym zarządzeniem nr 16 Dyrektora ZDM z 18 czerwca 2008 r. ze zm.

¹¹ W okresie objętym kontrolą (tj. do 7 maja 2015 r., przyczym w okresie 29 września 2014 r. do 7 maja 2015 r. – urlop bezpłatny), zastępcą dyrektora do spraw inwestycji był Kazimierz Skalecki.

¹² W szczególności opiniowanie dokumentacji projektowej i przyjmowanie jej do realizacji, nadzór techniczny wraz z przygotowaniem materiałów do odbioru technicznego oraz prowadzenie rozliczeń kosztów robót inwestycyjnych.

Dyrektor ZDM powołał również Zespół ds. realizacji projektu „Przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera”¹³, którego zadaniem było m.in. analizowanie potencjalnych możliwości realizacji inwestycji, proponowanie rozwiązań technicznych i uzgadnianie warunków technicznych. W założeniu, członkowie zespołu projektowego, jako merytoryczni fachowcy, mieli przedstawiać na posiedzeniach zespołu propozycje rozwiązań technicznych oraz ustalać i akceptować wybrane propozycje. Jak wynika z ustaleń kontroli, Zespół ten faktycznie nie funkcjonował.

Dla realizacji ww. zadania inwestycyjnego ustanowiono także koordynatora kontraktu (kierownika projektu), do którego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad jego przebiegiem pod kątem merytorycznym i finansowym oraz zarządzanie nim.

(dowód: akta kontroli str. 1979 - 1982)

1.2. Planując realizację ww. inwestycji, ZDM zlecił w 2008 r. podmiotom zewnętrznym, za wynagrodzeniem w kwocie 125.600 zł, opracowanie studium warunków gruntowo-wodnych występujących na trasie ul. Roosevelta pomiędzy Mostem Dworcowym a Mostem Teatralnym i przyległego do niej pasa zarządzanego przez PKP¹⁴ oraz wykonanie analizy konstrukcyjnej¹⁵, dla określenia zakresu prac projektowych związanych z budową i przebudową obiektów inżynierskich w ciągu trasy komunikacyjnej: Most Dworcowy – Rondo Kaponiera – Most Uniwersytecki – Most Teatralny. Wskazany w przygotowanym opracowaniu zakres prac na etapie koncepcji zamierzenia, który należało ująć w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na prace projektowe, ograniczał zakres prac związanych z tzw. Mostem Uniwersyteckim do remontu nawierzchni (jezdni, chodników i przystanków z naprawą konstrukcji) z wymianą dylatacji i wyposażenia Rondo Kaponiera – Most Uniwersytecki.

(dowód: akta kontroli str. 617-657)

1.3. Na etapie planowania zakresu inwestycji, przed ogłoszeniem zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej, ZDM dysponował dokumentami określającymi stan techniczny obiektów: przejście Kaponiera oraz Wiadukt Drogowy Uniwersytecki Wschodni i Zachodni). Przeglądy okresowe wiaduktów drogowych: uniwersytecki wschodni i zachodni przeprowadzone w 2006 r. wskazywały na bardzo zły stan techniczny płytowego dźwigara głównego oraz konstrukcji schodów prowadzących ruch pieszych do tunelu (zalecono remont generalny całego wiaduktu lub jego wymianę na nowy - wiadukt zachodni) oraz zły stan techniczny dźwigara płytowego w okolicy podparcia na obu przyczółkach i górnych partiach skrajnych podpór, objawiający się znacznymi zaciekami, zawilgoceniem oraz zaawansowaną korozją betonu i zbrojenia (zalecono remont polegający na wymianie urządzeń dylatacyjnych i izolacji pomostu, uszczelnienie podłużnego łączenia pomiędzy pierwotną i dobudowanymi częściami obiektu, niezwłoczną naprawę lub wymianę systemu łożyskowania wiaduktu - wiadukt wschodni). Z zapisów przeglądu obu wiaduktów wynikało, że o możliwości przeprowadzenia ich remontu powinna zdecydować ekspertyza, w której określony zostanie aktualny stan wiaduktów, ich przydatność do remontu oraz ewentualny zakres tego remontu.

Stan techniczny obiektów (Ronda Kaponiera i tzw. Mostu Uniwersyteckiego) potwierdziła także ekspertyza techniczna nośności pali prefabrykowanych, na których oparta jest konstrukcja przejścia w części wschodniej Ronda Kaponiera, wykonana w kwietniu 2011 r.¹⁶. Wówczas, ogólny stan techniczny zarówno słupów, jak i płyty przejścia oraz schodów oceniony został jako zły. Słupy miały uszkodzenia o charakterze korozyjnym, których bezpośrednią przyczyną była przeciekająca woda ze schodów, a dokładniej z koryta odwadniającego, zlokalizowanego u dolnej krawędzi schodów, na poziomie posadzki

¹³ Zarządzeniem Nr 26 z dnia 19 marca 2010 r.

¹⁴ Studium sporządzone przez Instytut Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej na podstawie umowy nr 12-034/08/JG/Br z 22.09.2008 r. za wynagrodzeniem w kwocie 65.880 zł.

¹⁵ Analiza konstrukcyjna wykonana przez „UNIPLAN” Sp. z o. o. na podstawie umowy nr IB/2222/2964/08 z 17.10.2008 r. za wynagrodzeniem w kwocie 59.780 zł.

¹⁶ Sporządzona przez Instytut Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej.

przejścia. Wskazywano, że remont przejścia Rondo Kaponiera w obrębie wejść nr 3C, D i 4 i samych schodów należy traktować jako zadanie priorytetowe, a niewykonanie kompleksowego remontu w okresie do dwóch lat grozi poważną awarią i wyłączeniem tego fragmentu przejścia pod Rondem Kaponiera z eksploatacji.

Przegląd rozszerzony tzw. Mostu Uniwersyteckiego przeprowadzony 23 lipca 2011 r. potwierdził, że obiekt był w złym stanie technicznym, a zalecenia z poprzednich kontroli nie zostały wykonane.

W latach 2005-2011, w odniesieniu do obiektów Wiaduktu Uniwersyteckiego Zachodniego, i Wschodniego oraz przejścia podziemnego pod Rondem Kaponiera, na zlecenie ZDM były wykonywane prace o charakterze utrzymaniowym i drobne prace remontowe.

(dowód: akta kontroli str. 445-616)

1.4. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie prac projektowych układu komunikacyjnego w obszarze ulicy Roosevelta na odcinku od Mostu Teatralnego do Mostu Dworcowego, obejmującego rozbudowę układu komunikacyjnego ulicy Roosevelta na odcinku od Mostu Dworcowego do ulicy Bukowskiej oraz przebudowę węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera zostało wszczęte w styczniu 2009 r. w oparciu o specyfikację istotnych warunków zamówienia (siwz), w której zakres prac projektowych wynikał z opracowanej analizy konstrukcyjnej.

Za najkorzystniejszą ofertę uznano ofertę opiewającą na kwotę 6.990.000 zł, złożoną przez Konsorcjum firm: Fojud Sp. z o.o. i Pöyry Infra Sp. z o.o. z najniższą ceną. Jedynym kryterium oceny ofert była cena. Z wyłonionym wykonawcą, ZDM zawarł umowę nr DZ/IB/3420/119/09 z 8 czerwca 2009 r. na opracowanie dokumentacji projektowej (obejmującej opracowanie wielobranżowej koncepcji wraz z zestawieniem szacunkowych kosztów, opracowanie wniosku wraz z uzyskaną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, opracowanie projektów budowlanych wraz z wnioskiem o pozwoleniu na budowę i wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także opracowanie projektów wykonawczych, przedmiaru robót oraz kosztorysów inwestorskich i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót). Termin wykonania przedmiotu umowy ustalony został do dnia 31 maja 2010 r., w tym projekty budowlane z uzgodnieniami i materiałami do otrzymania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i decyzji o pozwoleniu na budowę - do 28 lutego 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 686 - 902)

Pierwotny harmonogram prac projektowych wynikający z zawartej umowy przewidywał opracowanie projektu budowlanego wraz z uzgodnieniami i projektu wykonawczego oraz ich zatwierdzenie przez ZDM – odpowiednio do 9 marca 2010 r. i 26 maja 2010 r. oraz uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także pozwolenia na budowę i ZRID¹⁷, odpowiednio do 24 kwietnia i 31 maja 2010 r. ZDM kilkakrotnie monitował u wykonawcy o przyspieszenie prac projektowych, zaniepokojony ich postępem. W marcu 2010 r., wykonawca powiadomił ZDM o braku możliwości dotrzymania terminu umownego wykonania zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej, ze względu na zmiany wprowadzone do przedmiotu zamówienia¹⁸ w wyniku ustaleń dokonanych z miejskimi jednostkami organizacyjnymi (ZDM, Infrastruktura Euro 2012 sp. z o.o., ZTM¹⁹) i Zastępcą Prezydenta Miasta Mirosławem Kruszyńskim oraz ze względu na trudności w uzgodnieniu nowych rozwiązań z Miejskim Konserwatorem Zabytków, a także trudności w skoordynowaniu prac projektowych z wykonawcami projektów towarzyszących i projektu

¹⁷ Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.).

¹⁸ Zmieniono w stosunku do pierwotnych warunków umownych i ustaleń następujące elementy: wprowadzono przystanki wspólne dla tramwajów i autobusów, co skutkowało zmianą geometrii projektowanej ulicy i torowiska, zmieniono układ pasów ruchu na ul. Roosevelta od ul. Bukowskiej do Mostu Dworcowego, wprowadzono zmianę zwiększającą zakres prac w stosunku do SIWZ, polegającą na zaprojektowaniu wielopoziomowej kładki dla pieszych z komunikacją pionową.

¹⁹ Zarząd Transportu Miejskiego

dla zadania „Odnowa infrastruktury transportu publicznego w związku z organizacją Euro 2012 w Poznaniu. Etap I”. W związku ze znaczącymi zmianami wprowadzanymi przez ZDM w zakresie rozwiązań projektowych (sytuacyjnych) wynikających z konieczności dostosowania do wymagań ZTM i do projektów realizowanych w ramach odnowy infrastruktury transportu publicznego związanych z organizacją EURO 2012, zmieniono harmonogram prac projektowych, wydłużając termin opracowania projektu budowlanego wraz z uzgodnieniami i projektu wykonawczego, odpowiednio do 15 września 2010 r. i 15 listopada 2010 r.²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 785 - 794, 942 - 944, 3790 - 4015)

Wykonawca prac projektowych przedłożył wielobranżową koncepcję wraz z zestawieniem szacunkowych kosztów w kwietniu 2010 r.²¹, a uzyskaną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach we wrześniu 2010 r.²² ZDM dokonał częściowej zapłaty za przedmiot umowy, tj. za opracowanie powyższej koncepcji²³ i za uzyskanie decyzji środowiskowej²⁴.

Zmieniony harmonogram został zakłócony wskutek niewywiązywania się przez projektanta z obowiązku dostarczenia w terminie, kompletnej i uzgodnionej dokumentacji projektowej. Przedłożona przez biuro projektowe, w terminie umownym (tj. 15 września 2010 r.), dokumentacja projektowa obejmująca projekt budowlany wraz z uzgodnieniami, została oceniona przez zamawiającego jako niekompletna i niezgodna z siwz.

Wcześniej, w dniu 10 września 2010 r., projektant poinformował ZDM, że ze względu na nieuregulowane stosunki formalno-prawne pomiędzy Miastem, a pozostałymi stronami procesu inwestycyjnego, nie jest możliwe uzyskanie wszystkich uzgodnień oraz opinii niezbędnych do sporządzenia projektu budowlanego.

Proces uzgadniania i uzupełniania projektu budowlanego, wraz z materiałami niezbędnymi do uzyskania stosownych pozwoleń na realizację inwestycji, trwał przez 2,5 m-ca, na co wpływ miało również rozszerzenie przewidzianego wcześniej trybu administracyjnego poprzedzającego proces inwestycyjny. Kierownictwo ZDM zdecydowało się bowiem, w październiku 2010 r., na prowadzenie równocześnie dwóch procedur administracyjnych (ZRID oraz pozwolenia na budowę²⁵) w zakresie inwestycji realizowanej na obszarach miejskich. Za opracowanie projektu budowlanego, zamawiający zapłacił wykonawcy w grudniu 2010 r.²⁶.

Projekt wykonawczy wprawdzie został przedłożony w dniu 15 listopada 2010 r., tj. w terminie umownym, lecz podobnie jak w przypadku projektu budowlanego, został on oceniony przez zamawiającego, jako niekompletny, niezgodny w wielu branżach z gestorami sieci i niezgodny z wymaganiami siwz²⁷.

Ze względu na braki w przekazanej dokumentacji projektowej, ZDM odmówił zapłaty w wysokości 2.097.180 zł za wykonanie projektu wykonawczego, kosztorysów inwestorskich, przedmiarów robót i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót. W efekcie tego, nastąpił długotrwały proces uzgadniania i uzupełniania dokumentacji projektowej pomiędzy ZDM, a biurem projektowym, zakończony odbiorem prac projektowych w drodze porozumienia zawartego 28 grudnia 2011 r. (tj. po upływie 13 m-cy od umownego terminu odbioru).

²⁰ Terminy zmienione aneksem nr 2 z 16.03.2010 r. do umowy nr DZ/IB/3420/119/09 z 8 czerwca 2009 r.

²¹ Protokół odbiorczy z 27.04.2010 r.

²² decyzja nr RDOS-30-oo.II-66191-25/10/jc Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 20.09.2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji, stwierdzająca m.in. brak potrzeby wykonania oceny wpływu inwestycji na środowisko.

²³ Zapłaty dokonano 24.05.2010 r. na podstawie faktury nr 009/2010 z 27.04.2010 r. na kwotę 699.060 zł.

²⁴ Zapłaty dokonano 22.10.2010 r. na podstawie faktury nr 030/2010 z 24.09.2010 r. na kwotę 1.398.120 zł.

²⁵ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

²⁶ Zapłaty dokonano 23.12.2010 r. na podstawie faktury nr 039/2010 z 29.10.2010 r. na kwotę 2.796.240 zł.

²⁷ Pismem ZDM z 14.10.2010 r. i 20.10.2010 r. Zamawiający zgłosił wykonawcy niezgodności otrzymanego projektu wykonawczego oraz kosztorysów, przedmiarów i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót z SIWZ i obowiązującymi przepisami²⁷. Wskazano na brak operatów geodezyjnych, niezgodność projektu rozbiórki z SIWZ, brak wymaganych uzgodnień branżowych.

Wraz z odbiorem dokumentacji, ZDM uzyskał autorskie prawa majątkowe do wszystkich opracowań, pod warunkiem zawieszającym zapłaty za dzieło. Pozostała kwota wynagrodzenia została uregulowana w dniu 29 grudnia 2011 r.²⁸.

Zawarte porozumienie nie zakończyło procesu uzgadniania dokumentacji projektowej, gdyż uwagi do opracowanych projektów docelowej organizacji ruchu i sygnalizacji świetlnej zgłaszano jeszcze w marcu 2012 r.²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 686-902, 952 - 996, 3790 - 4038, 4042 - 4090, 4092 - 4122)

W wyniku ww. długotrwałej procedury uzgadniania i uzupełniania dokumentacji projektowej dwukrotnie aktualizowano harmonogramy prac związane z realizacją inwestycji opracowane w grudniu 2010 i styczniu 2011 r., w których przewidziano termin rozpoczęcia robót budowlanych odpowiednio w kwietniu i lipcu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 945 - 951)

1.5. Zgodnie z założeniami przyjętymi w siwz na wykonanie prac projektowych, w celu rozpoczęcia inwestycji wymagane było uzyskanie od stosownych organów odrębnej decyzji-pozwolenia na budowę (w zakresie terenów zamkniętych) i zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ZRID (w zakresie terenów miejskich). W trakcie prac projektowych zdecydowano się jednak na (wzmiankowane wcześniej) prowadzenie równocześnie dwóch procedur administracyjnych w zakresie inwestycji realizowanej na obszarach miejskich (ZRID oraz pozwolenia na budowę).

Wniosek o pozwolenie na budowę odnośnie terenów zamkniętych (kolejowych) został złożony do Wojewody Wielkopolskiego przez ZDM w dniu 17 stycznia 2011 r. Decyzją nr 18/Z/11 Wojewody Wielkopolskiego z 22 marca 2011 r.³⁰ zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę.

Wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej został złożony do Urzędu Miasta (dalej, w skrócie: „UM”) Wydziału Architektury i Urbanistyki w dniu 20 grudnia 2011 r. Nie był on kompletny i pomimo wezwania z 25 stycznia 2011 r., o usunięcie braków w podaniu, nie został przez ZDM, w terminie wskazanym uzupełniony, co skutkowało pozostawieniem go bez rozpoznania. Ponowny wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej został złożony do UM w dniu 7 marca 2011 r. Postępowanie w sprawie wydania ZRID zostało zawieszone z urzędu do czasu uzyskania upoważnienia Ministra Infrastruktury do wyrażenia zgody na odstępstwa od warunków technicznych w zakresie instalacji wentylacyjnej i klimatyzacyjnej. Dopiero po jego uzyskaniu, UM podjął w dniu 26 czerwca 2011 r. zawieszone postępowanie, zobowiązując jednocześnie ZDM do usunięcia nieprawidłowości polegających na niedostarczeniu pozytywnej opinii Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego i Okręgowego Inspektora Pracy. Po ich uzyskaniu, ZDM przesłał stosowne opinie, co umożliwiło zakończenie postępowania w tej sprawie. W efekcie, dopiero decyzją nr 1776/2011 Prezydenta Miasta Poznania z 10 sierpnia 2011 r. udzielono zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej z rygiem natychmiastowej wykonalności. Z kolei, wniosek o pozwolenie na budowę został złożony 7 lutego 2011 r. i jako niekompletny, wobec bezskutecznego wezwania do usunięcia braków, został pozostawiony bez rozpoznania.

(dowód: akta kontroli str. 997 - 999, 3440 - 3459, 4197 - 4222, 4259 - 4301, 4363 - 4372)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd Dróg Miejskich, będąc jednostką, przy pomocy której Prezydent Miasta Poznania wykonuje swoje obowiązki zarządcy drogi określone w art. 20 ustawy o drogach publicznych, od 2006 roku nie realizował obowiązków wynikających z ww. przepisu ustawy

²⁸ Zapłaty dokonano na podstawie faktury nr 085/2010 z 28.12.2011 r. na kwotę 2.097.180 zł.

²⁹ Przykładowo negatywną opinię do projektu wykonawczego wyraziło w sierpniu 2011 r. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne a ostateczne uzgodnienie (warunkowe) w tym zakresie nastąpiło 6 marca 2012 r.

³⁰ Decyzja poprzedzona uzyskaniem decyzji nr 2/2010 z 24.09.2010 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

o drogach publicznych (art. 20 pkt 1 i 2), który stanowi, że do zarządcy drogi należy w szczególności opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Zgodnie z § 4 Statutu ZDM, przedmiotem jego działania było m.in. opiniowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej dla organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 20-27)

W toku kontroli, Dyrektor ZDM, Katarzyna Bolimowska nie przedłożyła projektów planów rozwoju sieci drogowej lub opinii o takich projektach, a także opracowanych projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Wyjaśniając przyczyny ich nieprzedłożenia podała, że plany rozwoju sieci drogowej dotyczące Miasta były i są zapisane w dokumentach strategicznych i stanowią ich integralną część (obecnie obowiązuje Strategia Rozwoju Miasta do roku 2030). Opiniowanie i aktualizacja strategii rozwoju Miasta prowadzone było na spotkaniach przez Wydział Rozwoju Miasta, jako wydział wiodący. W przedmiotowych spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele wydziałów UM i miejskich jednostek organizacyjnych. Ze strony ZDM, w spotkaniach tych uczestniczył zastępca dyrektora ds. inwestycji. ZDM nie był jednostką wiodącą i nie posiada oryginalnych dokumentów dotyczących przedmiotowej sprawy. Funkcję projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, zdaniem składającej wyjaśnienia, pełnią wnioski do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta.

Wyjaśnienie to nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazane przez Dyrektora ZDM dokumenty nie są bowiem dokumentami opracowywanymi na podstawie wskazanych wyżej przepisów ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 436)

2. Powołany przez Dyrektora ZDM Zespół ds. realizacji projektu, którego zadaniem było m.in. analizowanie potencjalnych możliwości realizacji inwestycji, proponowanie rozwiązań technicznych i uzgadnianie warunków technicznych, faktycznie nie funkcjonował. W związku z tym, że zespół projektowy nie realizował założonych zadań, nie rekomendował on (zgodnie z obowiązującą procedurą), rozwiązań Zespołowi Programowemu, wobec którego Zespół ds. realizacji projektu był zespołem pomocniczym.

W związku z realizacją prac projektowych w okresie czerwiec 2010 r. – grudzień 2011 r. funkcjonował natomiast nieformalny zespół doradczy składający się z zewnętrznych biur projektowych, którego zadaniem było uczestnictwo w spotkaniach i naradach technicznych dla bieżącej oceny prac projektowych w zakresie zagadnień konstrukcyjnych i geotechnicznych. Uwagi co do realizowanych zadań projektowych przekazywano bezpośrednio biurowi projektowemu zatrudnionemu przy tworzeniu projektu. Jak wynika ze sprawozdania z prac tego zespołu, wiele uwag i sugestii zespołu doradczego nie zostało uwzględnionych przez projektantów (np. brak kompleksowego rozwiązania systemu odwodnienia całej projektowanej inwestycji, nie rozwiązany problem ścianki szczelinowej w zakresie wyboru sposobu zabezpieczenia wykopu).

Wynagrodzenie dla tych biur projektowych, z tytułu uczestnictwa w zespole doradczym, wyniosło łącznie 101.710,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1979 – 2001, 4829)

Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji Kazimierz Skalecki podał w wyjaśnieniu, że projektanci z tego zespołu doradczego potwierdzali konieczność dokonania zmian projektowych i wydawali opinie o propozycjach takich zmian.

(dowód: akta kontroli str. 4884)

3. Dysponując wiedzą o złym stanie technicznym obiektu Mostu Uniwersyteckiego, w okresie poprzedzającym zlecenie prac projektowych w ramach ww. inwestycji, ZDM nie podjął formalnych działań mających na celu zapewnienie środków finansowych na gruntowny remont tego obiektu. Jak wcześniej wskazano, z raportu z przeglądu szczegółowego obiektu mostowego Wiaduktu Drogowego Uniwersyteckiego z 9 sierpnia 2006 r. wynikało już zalecenie przeprowadzenia generalnego remontu całego obiektu lub jego wymiany na nowy, a zakres niezbędnych prac powinna określić dodatkowa ekspertyza techniczna. Ekspertyzy takiej, do maja 2012 r., nie wykonano.

(dowód: akta kontroli str. 498-536)

Ówczesny dyrektor ZDM, Jacek Szukała na okoliczność przyczyn nie ujęcia remontu generalnego lub wykonania nowego obiektu Mostu Uniwersyteckiego w ramach określenia zakresu prac projektowych na ww. inwestycji wyjaśnił, że zakres remontu był uzależniony od możliwości budżetu Miasta, a dokładne określenie stanu Mostu Uniwersyteckiego nastąpiło po zarwaniu się płyty w czasie budowy oraz oświadczył, iż nie pamięta, czy na etapie planowania realizacji inwestycji informowano Prezydenta Miasta lub właściwe jednostki organizacyjne o stwierdzonych potrzebach remontowych dotyczących Mostu Uniwersyteckiego, wskazując jednocześnie, że zadanie to realizował pion zarządzania drogami.

W wyjaśnieniu, obecna Dyrektor ZDM (pełniąca wówczas funkcję zastępcy dyrektora ds. zarządzania drogami) podała, że informowała, drogą korespondencji wewnętrznej oraz w trakcie spotkań dyrekcyj, ówczesnego dyrektora ZDM i jego zastępcę do spraw inwestycji o stanie technicznym obiektów, w tym Mostu Uniwersyteckiego. Korespondencja ta, ze względu na upływ czasu i brak obowiązku archiwizowania, nie została zachowana. Natomiast nie informowała ona o tym UM, gdyż nie należało to do jej kompetencji.

(dowód: akta kontroli str. 429-430, 438)

4. W analizie konstrukcyjnej (wykonanej dla określenia zakresu prac projektowych związanych z budową i przebudową obiektów inżynierskich w ciągu trasy komunikacyjnej: Most Dworcowy – Rondo Kaponiera – Most Uniwersytecki – Most Teatralny), zakres prac związanych z Mostem Uniwersyteckim ograniczał się do remontu nawierzchni (jezdni, chodników i przystanków z naprawą konstrukcji) z wymianą dylatacji i wyposażenia na obiektach Rondo Kaponiera – Most Uniwersytecki. Zaakceptowany przez ZDM zakres prac na etapie koncepcji zamierzenia (które należało ująć w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na prace projektowe), wynikający z analizy konstrukcyjnej, nie uwzględniał więc rozbiórki Mostu Uniwersyteckiego ani jego remontu generalnego, pomimo złego stanu technicznego wynikającego z przeglądów okresowych. Akceptacja przez ZDM powyższych założeń przesądziła o zakresie prac projektowych związanych z przebudową Ronda Kaponiera i o wyjściowych założeniach dotyczących kosztów i czasu realizacji inwestycji.

Dopiero w lutym 2012 r., po stwierdzeniu uszkodzeń płyty pomostowej, zlecono Politechnice Poznańskiej opracowanie projektu jej naprawy oraz ocenę stanu technicznego Mostu Uniwersyteckiego - wiaduktu zachodniego. W rezultacie, wyniki ekspertyzy Politechniki Poznańskiej³¹ wskazujące na konieczność przeprowadzenia generalnego remontu (polegającego na jego rozebraniu i budowie nowego) stanowiły podstawę do podjęcia przez ZDM działań mających na celu weryfikację założeń projektowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 580-599, 629-657, 2002 - 2026)

W wyjaśnieniu, ówczesny Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji Kazimierz Skalecki podał, że weryfikacji założeń remontowych Mostu Uniwersyteckiego dokonał osobiście, na podstawie oględzin, opinii, badań, a także korespondencji z PKP. Jej wyniki przedłożył Zarządowi Miasta oraz radnym. Jak stwierdził, był to ostatni moment na podjęcie decyzji o zmianach

³¹ W ekspertyzie opracowanej w maju 2012 roku stwierdzono m.in., że w wyniku badań konstrukcji i badań chemicznych betonu, a także biorąc pod uwagę zakres przewidywanych prac adaptacyjnych, nie jest racjonalne wzmocnienie konstrukcji zachodniej części Wiaduktu Uniwersyteckiego, lecz jego rozbiórka i budowa nowego wiaduktu.

zakresu prac (z remontu na przebudowę), co uchroniło przed skutkami niekontrolowanych zmian konstrukcyjnych na obiekcie.

(dowód: akta kontroli str. 4840)

5. W analizie konstrukcyjnej przewidziano koncepcję, iż perony na przystanku przesiadkowym PST pod Mostem Uniwersyteckim będą połączone tunelem dla pieszych. W toku analizy ruchu pieszych i możliwości wykonania tunelu wykazano, iż było to założenie błędne. W efekcie przyjęte zostało rozwiązanie polegające na zaprojektowaniu wielopoziomowej kładki dla pieszych z komunikacją pionową, spełniającą wymogi wynikające z prognozowanego ruchu pieszych. Wymagało to jednak opracowania stosownego projektu (poza zakresem umownym i siwz) i powodowało konieczność zapłaty projektantowi wynagrodzenia z tego tytułu. Brak weryfikacji opracowanej, wyżej wymienionej, analizy i rezygnacji z koncepcji przejścia podziemnego dla pieszych na rzecz naziemnego przejścia dla pieszych nad linią PST³² wraz z towarzyszącą infrastrukturą komunikacyjną skutkowało koniecznością zapłaty na rzecz projektanta dodatkowo kwoty 92.250 zł. Wynagrodzenie to ustalone zostało między stronami jedynie w protokole negocjacji z 27 grudnia 2011 r. (nie znalazło natomiast odzwierciedlenia w pisemnej umowie), co stanowiło naruszenie art. 139 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż wartość tego zamówienia przekraczała kwotę obowiązującego wówczas progu 14.000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 629 - 657, 1956 - 1978)

Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji Kazimierz Skąlecki podał w wyjaśnieniu, że w wyniku dyskusji pośród pracowników ZDM, UM, Rad Osiedli i projektantów uznano, iż zdecydowanie bardziej funkcjonalne i bezpieczne dla pasażerów komunikacji miejskiej będzie naziemne przejście dla pieszych nad linią PST.

(dowód: akta kontroli str. 4850)

6. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia na potrzeby prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie prac projektowych³³ została opracowana nierzetelnie, w sposób, który nie był adekwatny do charakteru i złożoności inwestycji oraz nie zabezpieczał należycie podstawowych interesów zamawiającego.

- 1) nie określono w niej szczegółowych warunków potwierdzających niezbędną wiedzę i doświadczenie wykonawcy np. charakterystyki wcześniej projektowanych obiektów budowlanych, czy też wartości realizowanego projektu, co pozwoliłoby wyłonić wykonawcę, który wykonywał już projekt podobny z punktu widzenia złożoności i wartości do objętego zamówieniem. W siwz zawarto jedynie warunek, iż o udzielenie zamówienia mógł ubiegać się wykonawca, który posiadał niezbędną wiedzę i doświadczenie, „tj. wykonał należycie, w okresie ostatnich trzech lat przed dniem wszczęcia postępowania, co najmniej jeden wielobranżowy projekt budowlano-wykonawczy obejmujący minimum branże drogową, torową z siecią trakcyjną, mostową, elektryczną i sanitarną”.

Ówczesni Dyrektor ZDM i Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji, składając wyjaśnienia na powyższą okoliczność, podali, że „w ich ocenie kryteria te zostały określone wystarczająco konkretnie”. Dyrektor ZDM wyraził dodatkowo pogląd, że „dokładniejsze uszczegółowienie tych kryteriów mogłoby doprowadzić do ograniczenia udziału wykonawców w postępowaniu”;

(dowód: akta kontroli str. 421, 428, 690-712)

- 2) nie zastrzeżono w specyfikacji wymogu wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, choć art. 147 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych dawał taką możliwość. Skutkiem tego, zamawiający pozbawiony był

³² Poznański Szybki Tramwaj.

³³ Postępowanie nr DZ/IB/341/005/09.

możliwości zaspokojenia roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązywania się przez wykonawcę z zobowiązań określonych w umowie, poprzez pokrycie ich z zabezpieczenia, bez konieczności występowania na drogę sądową. W trakcie realizacji umowy wystąpiły zasadnicze problemy z odbiorem kompletnej i uzgodnionej dokumentacji projektowej, zamawiający zaś nie miał tego rodzaju argumentu w stosunku do wykonawcy.

Ówczesny Dyrektor ZDM stwierdził, że „zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, w przedmiotowym przypadku (zlecenie usługi), nie był to wymóg konieczny”. Zastępca Dyrektora ZDM ds. inwestycji, składając również wyjaśnienia na powyższą okoliczność, podał, że „na skutek upływu czasu nie potrafi jednoznacznie wyjaśnić dlaczego wymóg taki nie został wpisany do specyfikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 690-712, 422, 429)

- 3) jako przedmiot zamówienia, zamawiający określił wyłącznie wykonanie prac projektowych, bez sprawowania nadzoru autorskiego nad realizacją inwestycji. Usługa nadzoru autorskiego zlecona została biurowi projektowemu będącemu autorem dokumentacji w trybie z wolnej ręki. Sprawowanie nadzoru autorskiego nad tak skomplikowaną inwestycją jak objęta niniejszą kontrolą, jest nieodłącznym jej elementem i w przedmiotowym przypadku było niezbędne do prawidłowego jej wykonania. Było ono więc przewidywalne na etapie formułowania przedmiotu zamówienia. W świetle przepisów art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, powinno ono zatem zostać uwzględnione w postępowaniu przetargowym na dokumentację projektową. W konsekwencji przyjętego rozwiązania (ustalenie wynagrodzenia w trybie niekonkurencyjnym), na etapie realizacji inwestycji, koszty nadzoru autorskiego osiągnęły dotychczas poziom 12,32% kosztów dokumentacji projektowej³⁴.

Ówczesny Dyrektor ZDM wyjaśnił, że „w przedmiotowym przypadku zakładano zlecenie pełnienia nadzoru autorskiego w odrębnym postępowaniu”, a były Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji, składając wyjaśnienia na powyższą okoliczność, podał, że „takie rozwiązanie było dopuszczalne”;

(dowód: akta kontroli str. 421, 429, 690-712, 903-941)

- 4) wzór umowy o prace projektowe (stanowiący załącznik nr 1 do siwz) zawierał błąd prawny polegający na zamieszczeniu w nim nieskutecznych postanowień o przeniesieniu na ZDM autorskich praw majątkowych. Zgodnie z treścią art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawach autorskich i prawach pokrewnych³⁵, umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych lub umowa o korzystanie z utworu obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione. Tymczasem, we wzorze umowy (a w konsekwencji tego, w samej umowie z wykonawcą³⁶), postanowienia dotyczące przeniesienia praw autorskich do projektu brzmiały następująco: „Wykonawca z dniem otrzymania informacji Zamawiającego, o której mowa w §3 pkt 2³⁷ przenosi prawa majątkowe z praw autorskich na zamawiającego i nie będzie wnosić z tego tytułu roszczeń.”

Okoliczność ta, wobec zaistnienia sporu z wykonawcą dokumentacji projektowej, co do prawidłowości jej wykonania, znacząco osłabiała pozycję zamawiającego. Pozostając bowiem pod presją napiętego harmonogramu inwestycji, zmuszony był on zabiegać o złożenie przez wykonawcę dodatkowego oświadczenia, którego treść umożliwiałyby w przyszłości, legalne korzystanie z opracowań do celów, dla których zostały one

³⁴ Wg stanu na 31.08.2015 r. wynagrodzenie z tytułu nadzoru autorskiego wyniosło 861.246 zł (rozliczenie pobyków projektanta bez wliczenia kosztów wynikających z opracowywania dokumentacji dodatkowej i zamiennej).

³⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

³⁶ Umowa nr DZ/IB/3420/119/93/09 z dnia 8 czerwca 2009 r. na opracowanie dokumentacji projektowej.

³⁷ Chodzi o informację o wynikach weryfikacji dokumentacji projektowej pod kątem zgodności z umową.

przygotowane (w tym wprowadzanie do nich ewentualnych, niezbędnych zmian)³⁸. Wykonawca natomiast, uzyskał możliwość uzależnienia tego oświadczenia od zapłaty wynagrodzenia za przekazaną dokumentację (niezależnie od oceny jakości jej wykonania przez zamawiającego).

W wyjaśnieniu, były Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji podał, że „gdy podpisywana była umowa na prace projektowe, prawa autorskie były rozumiane w ten sposób, iż jak odbieram opracowania projektowe i płacę za nie, to wszystkie prawa z tego tytułu przechodzą na zamawiającego. Ta dobra zasada została jednak złamana przez wykonawcę prac projektowych – aczkolwiek zgodnie z prawem. Od tego czasu zwracano zdecydowanie więcej uwagi na prawa autorskie”.

(dowód: akta kontroli str. 702-705)

7. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie prac projektowych wyłoniono wykonawcę, który faktycznie nie spełniał warunku udziału w postępowaniu przetargowym. Zamawiający nie zweryfikował bowiem należyte spełniania przez niego warunku odnoszącego się do wiedzy i doświadczenia, co miało bezpośredni wpływ na wybór oferty.

Zgodnie z siwz, o udział w przetargu nieograniczonym mógł ubiegać się wykonawca, który „wykonał (dotyczy tylko projektów zakończonych³⁹) w okresie 3 ostatnich lat przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia⁴⁰, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, należyte co najmniej 1 wielobranżowy projekt budowlano – wykonawczy obejmujący minimum branżę drogową, torową z siecią trakcyjną, mostową, elektryczną, sanitarną”. Wyłoniony wykonawca (konsorcjum firm: Fojud S. A. oraz Pöyry Infra Sp. z o. o.) wprowadził w wykazie wykonanych usług, stanowiącym załącznik nr 4 do złożonej oferty, wskazał jako datę rozpoczęcia projektu 1 października 2005 r., a jako datę jego zakończenia 1 lipca 2007 r. (czyli okres zgodny z wymaganiami specyfikacji)⁴¹, to jednak, z informacji uzyskanej w toku kontroli od inżyniera wskazanego w referencjach projektu (PKP Polskie Linie Kolejowe SA Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski) wynika, że faktycznie, projekty wykonawcze i materiały przetargowe w postępowaniu objętym referencjami⁴² odebrane zostały 20 czerwca 2003 r., natomiast projekty budowlane - 3 grudnia 2003 r. (a więc na długo przed upływem trzech lat, licząc od daty wszczęcia postępowania).

(dowód: akta kontroli str. 365-366, 689-792)

Z wyjaśnienia byłego Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji (działającego w tym postępowaniu jako przewodniczący komisji przetargowej) wynika, że komisja przetargowa zweryfikowała i oceniła referencje wyłonionego wykonawcy jako spełniające wymagania przetargu. Referencje potwierdzali członkowie komisji, a pozostali oferenci tego nie kwestionowali.

W wyjaśnieniu, członek komisji przetargowej Dawid Kozłowski (ówczesny pracownik wydziału zamówień publicznych w ZDM wyjaśnił, że biorąc pod uwagę treść złożonych przez wykonawców dokumentów, komisja przetargowa, dokonując oceny spełniania przez nich warunku dotyczącego niezbędnej wiedzy i doświadczenia, nie znalazła żadnych podstaw (poza wątpliwościami związanymi z zakresem opracowania dokumentacji projektowo-wykonawczej – co zweryfikowano), które pozwoliłyby przyjąć, iż postawiony warunek nie został przez wyłonionego wykonawcę spełniony. Brak było jakichkolwiek powodów do kwestionowania dat wskazanych w zestawieniu wykonanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 405-406, 421)

³⁸ Por. nieprawidłowość oznaczona nr 8.

³⁹ Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych Arkadiusz Turała zapis zawarty w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia: „dotyczy tylko projektów zakończonych” odnosił się do wykonanych przez wykonawcę (tj. zakończonych) wielobranżowych projektów budowlano-wykonawczych (opracowań projektowych). Powyższy zapis nie dotyczył robót budowlanych (obiektów) wykonanych na podstawie dokumentacji projektowej.

⁴⁰ Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 27 stycznia 2009 r.

⁴¹ Data taka figuruje również na przedstawionym piśmie stanowiącym referencje.

⁴² Dokumentacja projektowa realizowana dla zadania Projekt 2002/PL/16/PT/016 – Modernizacja linii kolejowej E 30/C-30 na odcinku Węglińiec – Pieńsk od km 2+000 do km 12+500.

Zauważyć należy, że Zamawiający, w wyniku podjętych przez siebie czynności wyjaśniających w analogicznym zakresie, ostatecznie wykluczył ofertę innego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie tego zamówienia. Zasadność podjęcia działań mających na celu weryfikację podobnych okoliczności w stosunku do pozostałych oferentów wynika z dyspozycji art. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych.

8. W grudniu 2011 r. zostało podpisane przez ZDM porozumienie⁴³ z wykonawcą prac projektowych, na podstawie którego ZDM dokonał odbioru dokumentacji projektowej otrzymanej do dnia jego podpisania. Zamawiający uiścił także pozostałą do zapłaty kwotę 2.097.180 zł tytułem umówionego wynagrodzenia.

W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym i niegospodarnym było to, że w ten sposób doszło do zapłaty za nadal nieodpowiadającą wymaganiom zamawiającego dokumentację projektową – wykonawczą⁴⁴.

Zamawiający zrezygnował ponadto z rękojmi za wady dzieła oraz z tytułu kar umownych za nienależyte wykonanie umowy co do części otrzymanej dokumentacji⁴⁵. Strony zrzekły się również wszelkich wzajemnych roszczeń. Stanowiło to z kolei, naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, z którego wynika zakaz wprowadzania istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy.

W zamian, wykonawca złożył oświadczenie umożliwiające zamawiającemu nabycie autorskich praw majątkowych.

W następstwie zawartego porozumienia, ZDM w praktyce dokonał odbioru wykonanej dokumentacji projektowej, pomimo negatywnej oceny jakości jej wykonania, pozbawiając się jednocześnie możliwości wniesienia do niej uwag oraz żądania nieodpłatnego usunięcia wad.

(dowód: akta kontroli str. 875-889)

Z wyjaśnienia byłego Dyrektora ZDM wynika, że prace związane z przygotowaniem porozumienia prowadził Kazimierz Skąlecki, który z kolei podał, że „nie przypomina sobie powodów zawarcia tego porozumienia”.

NIK wskazuje na to, że na skutek zawarcia z wykonawcą prac projektowych, umowy zawierającej nieskuteczne postanowienia dotyczące przeniesienia praw autorskich, dopiero podpisanie przedmiotowego porozumienia pozwoliło ZDM uzyskać autorskie prawa majątkowe do wykonanej dokumentacji. Do tego czasu, ZDM nie mógł, adekwatnie do potrzeb, dysponować i korzystać z posiadanej dokumentacji projektowej (w tym wprowadzać w niej niezbędnych zmian). Było to jednak w istocie następstwo nieprawidłowości w przygotowaniu przez zamawiającego specyfikacji istotnych warunków zamówienia (nieprawidłowości opisane w pkt 6).

(dowód: akta kontroli str. 423, 431)

9. Działaniem niegospodarnym, w ocenie NIK, było zlecenie biurowi projektowemu wykonującemu prace projektowe, wykonania dodatkowego wniosku o wydanie i uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego dla ww. inwestycji oraz wykonanie wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla tej inwestycji dla terenów miejskich na kwotę 48.000 zł⁴⁶, a także zlecenie wykonania 5 dodatkowych egzemplarzy projektu budowlanego

⁴³ Porozumienie z 28.12.2011 r. zawarte przez Dyrektora ZDM.

⁴⁴ Równolegle, ZDM zawarł umowę z 28 grudnia 2011 r., z 4 podwykonawcami zamówienia, na mocy której projektanci nieodpłatnie udzieliłi ZDM zezwolenia na rozporządzanie i korzystanie z opracowań projektowych z zakresu branży drogowej i mostowej oraz przenieśli na zamawiającego uprawnienie do rozporządzania i korzystania z opracowań.

⁴⁵ W stosunku do dokumentacji wskazanej w załączniku nr 3 do porozumienia wyłączone zostało zastosowanie § 7 umowy o prace projektowe.

⁴⁶ Dot. umowy nr IB/342/143/10 z 28.10.2010 r.

dla procedury administracyjnej pozwolenia na budowę dla terenów miejskich, za wynagrodzeniem w wysokości 38.437,50 zł⁴⁷.

Zamówień udzielono w związku z rozszerzeniem zakresu zlecenia o przeprowadzenie procedury pozwolenia na budowę, która nie była przewidziana w umowie zawartej z biurem projektowym. W efekcie wydatkowano na ten cel kwotę 87.237,50 zł pomimo, że ostatecznie, ZDM zaniechał tego trybu uzyskania zgody na realizację ww. inwestycji.

Po złożeniu do UM wniosku o pozwolenie na budowę⁴⁸ i wezwaniu inwestora do usunięcia braków wniosku, nie został on przez ZDM we wskazanym terminie uzupełniony, co skutkowało pozostawieniem go bez rozpoznania.

(dowód: akta kontroli str. 3440 - 3459, 3465 – 3477, 4259 - 4301, 4363 - 4372)

Z wyjaśnienia byłego Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji Kazimierza Skaleckiego wynika, że „w czasie procedowania (2 lata przed EURO) zależało ZDM na racjonalnym pod względem wykonawczym i czasowym wyborze procedury, a koszt był znikomy w odniesieniu do kosztów inwestycji”.

(dowód: akta kontroli str. 4851)

10. W ocenie NIK, działaniem niegospodarnym było również zlecenie biura projektowemu wykonania 4 dodatkowych egzemplarzy projektu budowlanego dla procedury administracyjnej pozwolenia na budowę dla terenów zamkniętych za dodatkowym wynagrodzeniem w wysokości 30.500,00 zł⁴⁹, w sytuacji, gdy zgodnie z umową zawartą z biurem projektowym na opracowanie dokumentacji projektowej przewidywano opracowanie 6 egzemplarzy projektu budowlanego, tj. w ilości niezbędnej dla uzyskania procedury pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 3478 - 3483)

Ówczesny Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji Kazimierz Skalecki wyjaśnił to koniecznością zapewnienia aktualności dokumentacji projektowej. NIK wskazuje na to że umowa zawarta z wykonawcą nie przewidywała, w sytuacji dokonywania zmian założeń projektowych, skutkujących koniecznością zaktualizowania dokumentacji projektowej, dodatkowej zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 4851)

11. Zlecenie podmiotowi zewnętrznemu, za wynagrodzeniem w kwocie 59.780 zł⁵⁰, sporządzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia, pomimo że należało to do zadań Wydziału Zamówień Publicznych ZDM⁵¹, a wytyczne niezbędne do zamieszczenia w siwz zawarte zostały w analizie konstrukcyjnej sporządzonej dla określenia zakresu prac projektowych, w ocenie NIK, było niegospodarne.

(dowód: akta kontroli str. 658 - 680)

Ówczesny Dyrektor ZDM podał w wyjaśnieniu, że „zlecenie miało na celu uzupełnienie wiedzy inwestora w zakresie wykonywania prac projektowych na terenach kolejowych oraz w powiązaniu z projektowanym przedłużeniem PST do Dworca Zachodniego.

(dowód: akta kontroli str. 428)

Negatywnie pod względem rzetelności NIK ocenia to, że kontrolowana jednostka nie dysponowała w czasie kontroli dokumentem potwierdzającym fakt wykonania przez ww. podmiot tej specyfikacji. Jak wynika z wyjaśnień aktualnej Dyrektora ZDM, Katarzyny Bolimowskiej, dokument (siwz) będący w posiadaniu ZDM nie posiada cech umożliwiających konkretne przypisanie go do umowy IB/2222/2963/08 z 18 października 2008 r. Nie znaleziono także innych dokumentów (protokołu odbioru), które można do tej

⁴⁷ Dot. umowy nr IB/342/144/11 z 25.01.2011 r.

⁴⁸ Poprzedzonego uzyskaniem decyzji nr 278/2010 z 17.12.2010 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

⁵⁰ Umowa nr IB/2222/2963/08 z „PROFIBUD” Zakładem i Biurem Obsługi Technicznej Budownictwa Mirosław Filipiak z 18.10.2008 r.

⁵¹ M.in. przygotowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na podstawie materiałów źródłowych opracowanych przez komórki merytoryczne (przedmiot zamówienia, kosztorys inwestorski, terminy, istotne postanowienia umowy).

umowy przyporządkować. W aktach znajduje się tylko i wyłącznie protokół przekazania, bez podpisu osoby odbierającej go w imieniu ZDM.

(dowód: akta kontroli str. 437)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁵² sposób przygotowania kontrolowanej jednostki do realizacji inwestycji polegającej na przebudowie węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera.

2. Planowanie i finansowanie inwestycji. Zamówienia publiczne związane z realizacją inwestycji.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadanie inwestycyjne „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera” wprowadzono do Wieloletniego Programu Inwestycyjnego na lata 2008 – 2012 na podstawie uchwały Nr XLIV/559/V/2008 Rady Miasta Poznania z 4 listopada 2008r. Zakładał on nakłady finansowe na realizację ww. inwestycji w latach 2008 – 2011 w wysokości 119.700.000 zł. W Wieloletnim Programie Inwestycyjnym na lata 2009 – 2013⁵³ zwiększono planowane wydatki inwestycyjne do kwoty 150.000.000 zł, z przewidywanym okresem realizacji przypadającym na lata 2008 – 2012. W przyjętej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2011 – 2031⁵⁴ zakładano już wzrost nakładów finansowych na ww. przedsięwzięcie inwestycyjne do wysokości 240.181.618 zł z okresem finansowania do 2014 roku. W kolejnych latach, 2012 – 2015, w ramach uchwalanych założeń do Wieloletniej Prognozy Finansowej zwiększano nakłady finansowe na ww. inwestycję odpowiednio do kwoty 305.200.000 zł⁵⁵, 335.200.001 zł⁵⁶ i 346.200.001 zł⁵⁷ i przedłużano okresy jej finansowania na lata 2008 – 2016. Założenia przyjęte uchwałą Nr X/73/VII/2015 Rady Miasta Poznania z 14 kwietnia 2015 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej zakładają planowane nakłady finansowe na poziomie 359.200.001 zł, z tego na lata 2015 – 2016 odpowiednio: kwotę 114.501.164 zł i 24.000,000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1070)

2.2. Wydatki poniesione na realizację ww. zadania inwestycyjnego w latach 2008 – 2015⁵⁸ wyniosły 287.640,07 tys. zł, przy czym ZDM dokonał wydatków w kwocie 131.042,8 tys. zł, a ZTM w kwocie 156.597,23 tys. zł (w ramach środków ujętych w planie finansowym tych jednostek organizacyjnych Miasta⁵⁹). Wydatki te podległy umniejszeniu w kwocie 29.282,41 tys. zł z tytułu podatku VAT podlegającego odliczeniu (dot. ZTM) oraz w kwocie 3.845,63 tys. zł z tytułu otrzymanego zwrotu w ramach gwarancji ubezpieczeniowej, zaspokojonych przez Miasto Poznań roszczeń podwykonawców - wskutek ich nieuregulowania przez upadłego wykonawcę, członka konsorcjum firm - Hydrobudowę S.A. - w ramach subsydiarnej odpowiedzialności inwestora za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy (dot. ZDM).

⁵² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵³ Uchwały Nr XLVII/618/V/2009 Rady Miasta Poznania z 13.01.2009 i nr LXV/903/V/2009 Rady Miasta Poznania z 22.12.2009 w sprawie Wieloletniego Programu Inwestycyjnego na lata 2009 – 2013.

⁵⁴ Nr XV/157/V/2011 Rady Miasta Poznania z 12.07.2011, nr VI/41/V/2011 Rady Miasta Poznania z 27.01.2011 i Nr XVIII/218/V/2011 Rady Miasta Poznania z 20.09.2011 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2011 - 2031

⁵⁵ Uchwała Nr XLIII/675/VI/2012 Rady Miasta Poznania z 21.12.2012 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013 – 2031.

⁵⁶ Uchwała Nr LVI/867/VI/2013 Rady Miasta Poznania z 24.09.2013 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013 – 2031.

⁵⁷ Uchwała Nr VII/32/VII/2015 Rady Miasta Poznania z 27.01.2015 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej.

⁵⁸ Wg stanu na 31 sierpnia 2015 r.

⁵⁹ Na podstawie porozumienia z 25 lipca 2011 r. zawartego pomiędzy Zarządem Transportu Miejskiego (ZTM) a ZDM mającego na celu realizację w ramach przebudowy ul. Roosevelta na odcinku od skrzyżowania z ul. Dąbrowskiego i Mostu Teatralnego do skrzyżowania z ul. Głogowską i Mostem Dworcowym wraz z przebudową węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera, na rzecz i koszt ZTM, robót budowlanych i usług z nimi związanych, w zakresie określonym w tym porozumieniu, ZDM zobowiązał się do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z obowiązującymi wymogami prawa oraz do pełnienia nadzoru inwestorskiego i dokonywania odbiorów wykonanych robót i usług przez komisję powołane przez ZDM, przy udziale przedstawicieli wykonawcy i ZTM. ZTM zobowiązał się do sfinansowania kosztów robót budowlanych i usług z nimi związanych, określonych w umowie, których wartość (w dniu zawierania porozumienia) została określona na kwotę 144.240,04 tys. zł. Aneksem nr 1 do ww. porozumienia z 12 października 2011 r. kwota ta została ustalona w wysokości 151.058,63 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1159 - 1172, 3139 – 3438, 5246-5388)

Na realizację ww. inwestycji zabezpieczono środki finansowe w planach finansowych ZDM na lata 2008 - 2015, w następujący sposób:

- na 2008 rok zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 200,00 tys. zł, a zostały faktycznie zrealizowane w kwocie 185,44 tys. zł (tj. 92,72% planu),
- na 2009 rok nie zaplanowano wydatków z tego tytułu,
- na 2010 rok zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 21.000,00 tys. zł, a zostały faktycznie zrealizowane w kwocie 5.096,18 tys. zł (tj. 24,27% planu),
- na 2011 rok zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 25.000,00 tys. zł a zostały faktycznie zrealizowane w kwocie 6.800,00 tys. zł (tj. 27,20% planu),
- na 2012 rok zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 34.200,00 tys. zł, a zostały faktycznie zrealizowane w kwocie 14.426,79 tys. zł (tj. 42,18% planu),
- na 2013 rok zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 31.271,59 tys. zł, a zostały faktycznie zrealizowane w kwocie 14.301,67 tys. zł (tj. 45,73% planu),
- na 2014 rok zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 54.206,48 tys. zł, a zostały faktycznie zrealizowane w kwocie 50.027,31 tys. zł (tj. 92,29% planu),
- na 2015 rok (30.04.) zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 82.800,00 tys. zł, a zostały faktycznie zrealizowane w kwocie 18.533,77 tys. zł (tj. 22,38% planu – wg stanu na dzień 30.04.),

(dowód: akta kontroli str. 1084 - 1158)

2.3. Poniesione dotychczas nakłady inwestycyjne (wg ewidencji księgowej) w latach 2008 – 2015⁶⁰ na realizację ww. inwestycji wyniosły 238.254,20 tys.⁶¹ zł, z czego koszty przygotowania inwestycji stanowiły 10.988,88 tys. zł (koszty dokumentacji projektowo-technicznej – 10.388,27 tys. zł, pozostałe koszty 600,60 tys. zł) oraz koszty wykonanie inwestycji – 227.265,32 tys. zł (robót budowlanych – 223.017,72 tys. zł, nadzoru inwestorskiego – 1.113,50 tys. zł i nadzoru autorskiego – 861,25 tys. zł oraz pozostałe koszty – 2.258,72 tys. zł).

Na realizację inwestycji poniesione zostały również nakłady finansowe w wysokości 17.368,33 tys. zł na podstawie umów uzupełniających zawartych w ramach zamówienia dotyczącego przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera, których koszty zaliczono do innych zadań inwestycyjnych bądź kosztów bieżących, z tego w kwocie 725,35 tys. zł jako koszty remontowe związane z wymianą nawierzchni drogowej na Moście Dworcowym wraz z jego dojazdami, w kwocie 1.314,18 tys. zł dotyczące wykonania izolacji stropu przejścia podziemnego Ronda Kaponiera - konstrukcja K2 (zadanie inwestycyjne - Modernizacja obiektów inżynierskich), w kwocie 2.128,66 tys. zł dotyczące dostosowania do nowego torowiska istniejących elementów drogowych na skrzyżowaniu ulic Roosevelta - Most Teatralny - Dąbrowskiego i modernizacji istniejącej sygnalizacji świetlnej w związku z remontem skrzyżowania ulic Roosevelta-Most Teatralny- Dąbrowskiego (zadanie inwestycyjne - Rozbudowa systemu sygnalizacji świetlnej, przebudowa skrzyżowań) oraz w kwocie 13.200,15 tys. zł związane z kompleksowym wykonaniem pełnej konstrukcji nowego torowiska tramwajowego wraz z rozjazdami przy Moście Teatralnym oraz budową sieci trakcyjnej dla nowego układu torowego na węźle rozjazdowym Most Teatralny do połączenia z PST i wykonanie sterowania i ogrzewania zwrotnic tramwajowych na ww. węźle⁶² (zadanie inwestycyjne - Przebudowa układu torowego skrzyżowania ulic Roosevelta, Dąbrowskiego i Mostu Teatralnego, skomunikowanego z Rondem Kaponiera).

⁶⁰ Wg stanu na 31 sierpnia 2015 r.

⁶¹ Z tego koszty inwestycyjne poniesione przez ZDM – 124.339,74 tys. zł a ZTM - 113.914,45 tys. zł.

⁶² W tym również koszty dotyczące przebudowy peronów tramwajowych w związku z remontem skrzyżowania ulic Roosevelta-Most Teatralny - Dąbrowskiego oraz wykonanie zasilania elektrycznego smarownic przytorowych oraz kabli grzewczych odwodnienia zwrotnic na skrzyżowaniu ulic Roosevelta - Most Teatralny - Dąbrowskiego oraz zainstalowania kamer video-

Na dzień zakończenia kontroli NIK, zaangażowanie środków na realizację ww inwestycji przekracza 355.000,00 tys. zł⁶³

(dowód: akta kontroli str. 1239 - 1302, 3139 - 3438, 5092 – 5132, 5246-5368)

2.4. W trakcie realizacji robót budowlanych sporządzane były miesięczne harmonogramy rzeczowo-finansowe obrazujące stan zaawansowania finansowego robót budowlanych objętych przedmiotem robót wynikającym z udzielonego zamówienia podstawowego oraz zamówienia uzupełniającego (dot. przebudowy Mostu Uniwersyteckiego). Z przedłożonych w trakcie kontroli harmonogramów wynika, że wg stanu na 30 czerwca 2015 r., poziom zaawansowania finansowego robót budowlanych objętych zamówieniem podstawowym i uzupełniającym, w odniesieniu do przebudowy Mostu Uniwersyteckiego, wynosił odpowiednio 73,76% i 72,38% ogółu umownego wynagrodzenia. A zatem, wg przyjętego harmonogramu rzeczowo-finansowego, nierozliczone finansowo (pozostało do zapłaty) zostały roboty budowlane wycenione w wysokości 52.876,60 tys. zł⁶⁴ w odniesieniu do zamówienia podstawowego i 18.168,06 tys. zł w odniesieniu do przebudowy Mostu Uniwersyteckiego.

(dowód: akta kontroli str. 1174 - 1220)

2.5. W związku z realizacją ww. inwestycji beneficjent (Miasto Poznań) otrzymał dofinansowanie w kwocie 67.743,55 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Zgodnie z umową⁶⁵, przewidywany, całkowity koszt realizacji Projektu wynosił 335.200,00 tys. zł (w tym maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych – 114.819,58 tys. zł) z okresem kwalifikowalności wydatków przypadającym na okres od 24 sierpnia 2011 r. do 31 grudnia 2015 r. Beneficjent zobowiązany był zakończyć realizację zakresu rzeczowego Projektu, wynikającego z wniosku o dofinansowanie i harmonogramu projektu oraz jego planu finansowania w okresie kwalifikowania wydatków oraz przedłożyć wniosek o płatność końcową w terminie do 30 dni po upływie okresu kwalifikowania wydatków⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2258 - 2286)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ZDM w zakresie planowania i finansowania inwestycji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działaniem nierzetelnym, w ocenie NIK, było sfinansowanie wydatków na łączną kwotę 4.168.187,38 zł⁶⁷ wynikających z zamówień uzupełniających udzielonych w ramach realizacji przebudowy węzła komunikacyjnego Ronda Kaponiera ze środków przeznaczonych na inne zadania inwestycyjne (zaplanowanych i ujętych w planie finansowym ZDM na zadania remontowe bądź zawartych w tzw. paczkach ZDM). Zniekształceniu uległ w ten sposób rzeczywisty obraz wydatków poniesionych na realizację ww. inwestycji. Skutkowało to również umniejszeniem wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację innych zadań inwestycyjnych, pomimo przeznaczenia w WPI, a następnie WPF środków na ich realizację. Dotyczyło to następujących wydatków:

detekcyjnych dla rowerzystów na przejściach dla pieszych oraz dodatkowych modułów w sterowniku i wykonania tymczasowego pomostu dla ruchu pieszych na skrzyżowaniu Fredry - Dąbrowskiego – Roosevelta i wykonanie połączenia konstrukcji K1 z Mostem Teatralnym.

⁶³ Według wartości zawartych umów i przy uwzględnieniu zaangażowania środków zaklasyfikowanych w innych zadaniach inwestycyjnych (patrz: pkt 2.3. wystąpienia).

⁶⁴ Przy czym do kwoty 22.311,24 tys zł – ZTM a do kwoty 30.565,35 tys zł – ZDM.

⁶⁵ Umowa o dofinansowanie nr POIS.07.03.00-00-018/12-00 projektu „Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera w ramach działania 7.3.: Transport miejski w obszarach metropolitalnych priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku zawarta w dniu 15.12.2014 r.

⁶⁶ W dniu 1 października 2015 r. beneficjent uzyskał zgodę na przedłużenie realizacji zakresu rzeczowego projektu do końca 2016 r. Końcowy termin kwalifikowalności wydatków nie uległ zmianie.

⁶⁷ Kwota 13.200,15 tys. zł stanowi wydatki sfinansowane ze środków ZTM (jednostki nieobjętej niniejszą kontrolą).

- w kwocie 725.349,43 zł⁶⁸ z tytułu wymiany nawierzchni drogowej na Moście Dworcowym wraz z jego dojazdami, które sfinansowano środkami przeznaczonymi na zadania remontowe – utrzymanie dróg;

Z wyjaśnienia ówczesnego Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji Kazimierza Skaleckiego wynika, że nawierzchnia na Moście Dworcowym była w bardzo złym stanie i dla ochrony obiektu należało ją wymienić. Z uwagi na brak środków inwestycyjnych należało posilkować się środkami utrzymaniowymi, które również mogą być przeznaczone na prace związane z wymianą nawierzchni.

- w kwocie 1.314.176,90 zł⁶⁹ z tytułu wykonania izolacji stropu przejścia podziemnego Ronda Kaponiera - konstrukcja K2, które sfinansowano środkami przeznaczonymi na zadanie inwestycyjne obejmujące modernizację obiektów inżynierskich (ujęte w WPF jako ZDM/401);

W wyjaśnieniu, były Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji podał, że po zdjęciu nawierzchni Ronda Kaponiera, jak również po wcześniejszych przeciekach stropu na poziomie -1 okazało się, że powłoka izolacyjna stropu Kaponiera jest w niezadowalającym stanie dlatego, dla uniknięcia przecieków po przebudowie, postanowiono wykonać izolację, która zapewni pełną szczelność. Z uwagi na to, iż Rondo Kaponiera miało być remontowane, w środkach inwestycyjnych nie uwzględniono kosztów prac izolacyjnych. Dla finansowania tego typu robót w budżecie były specjalne środki na przebudowę i remont obiektów inżynierskich.

- w kwocie 2.128.661,05 zł⁷⁰ z tytułu dostosowania do nowego torowiska istniejących elementów drogowych na skrzyżowaniu ulic Roosevelta - Most Teatralny - Dąbrowskiego i modernizacji istniejącej sygnalizacji świetlnej w związku z remontem skrzyżowania ulic Roosevelta - Most Teatralny – Dąbrowskiego, które sfinansowano środkami przeznaczonymi na zadanie inwestycyjne obejmujące rozbudowę systemu sygnalizacji świetlnej i przebudowę skrzyżowań (ujęte w WPF jako ZDM/33);

Z wyjaśnienia byłego Z-cy Dyrektora ZDM wynika, że przebudowa torowiska skrzyżowania była finansowana ze środków ZTM w ramach środków unijnych, które były wystarczające tylko na przebudowę torowiska. Dla prawidłowej przebudowy skrzyżowania należało zmienić częściowo jego geometrię, wymienić na nową nawierzchnię asfaltową, przystosować przystanek tramwajowy, przebudować przejście dla pieszych i drogi rowerowe. Te środki nie były ujęte w projekcie finansowym torowiska. Jako, że jest to zmiana organizacji ruchu, środki zostały wykorzystane z zadań związanych z systemem sygnalizacji i przebudowy skrzyżowań.

Były Dyrektor ZDM Jacek Szukała wyjaśnił, iż działanie to spowodowała ograniczona wielkość środków, a korekta budżetu opóźniłaby realizację wymiany nawierzchni na Moście Dworcowym na skutek zwiększonego natężenia ruchu (objazd).

Główny Księgowy ZDM wyjaśnił, że nie dotarł do niego żaden sygnał o nieprawidłowościach dotyczących niespójności w zakresie tytułów zadań, czy też klasyfikacji. Nieskuteczna kontrola formalno-rachunkowa, która nie reagowała na nieprawidłowości, była efektem ulegania perswazjom naczelników i pracowników komórek merytorycznych, którzy powoływali się na decyzje Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji dotyczące klasyfikacji wydatków. Uzasadniał on to technicznym związkiem zakresu zadań realizowanych na Rondzie Kaponiera, analogicznym zakresem prac jak w zadaniach dotyczących rozbudowy systemu sygnalizacji świetlnej i przebudowy skrzyżowań, czy też modernizacji obiektów

⁶⁸ Dot. faktury Nr RK/02/09/2013 z 19.09.2013 wynikającej z umowy nr DZ/ID/3413/162/13 z 3.09.2013 r.).

⁶⁹ Dot. faktur nr RK/02/10/2013 z 7.10.2013 w kwocie 484.060,45 zł, nr RK/06/10/2013 z 31.10.2013 w kwocie 387.845,80 zł, nr RK/02/12/2013 z 2.12.2013 w kwocie 201.392,22 zł, nr RK/03/06/2014 z 12.06.2014r. w kwocie 109.779,00 zł oraz nr RK/06/11/2014 z 28.11.2014 w kwocie 131.099,43 zł wynikających z umowy nr DZ/ID/3413/163/13 z 3.09.2013r.

⁷⁰ Dot. faktur nr RK/10/12/2013 z 23.12.2013 w kwocie 1.407.445,37 zł, nr RK/02/03/2014 z 27.03.2014 w kwocie 46.328,91 zł oraz nr RK/02/06/2014 z 11.06.2014 w kwocie 674.886,77 zł wynikających z umowy nr DZ/ID/3413/254/13 z 17.12.2013r.

inżynierskich. Zdaniem Głównego Księgowego, można przypuszczać, że ze względu na konieczność wykonywania dodatkowych prac zarówno projektowych jak i rzeczowych, które nie były uwzględnione w pierwotnych założeniach, zaplanowane środki finansowe mogły być niewystarczające, stąd źródłem finansowania części prac wykonywanych na Rondzie Kaponiera, wynikających z zamówień uzupełniających były inne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1239-1302, 1306 -1330, 4800 - 4802, 4852 - 4853, 4873)

W efekcie, nie zaliczono do kosztów inwestycji dotyczącej przebudowy węzła komunikacyjnego Ronda Kaponiera, ww. kosztów, pomimo, że były one bezpośrednio związane z realizacją ww. inwestycji i wynikały z udzielonych zamówień uzupełniających do zamówienia podstawowego. Działanie to prowadzi do niezgodności z zasadami wyceny środków trwałych wynikającymi z dyspozycji art. 28 ust. 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷¹.

Główny Księgowy ZDM, w wyjaśnieniu podał, że koszty z zamówień uzupełniających dotyczących Ronda Kaponiera zostały przypisane zgodnie z zatwierdzoną klasyfikacją budżetową widniejącą na poszczególnych fakturach i dotyczyły konkretnych zadań ujętych w planie finansowym, nie mogły być więc ponownie zaliczone do wydatków dotyczących przebudowy Ronda Kaponiera. Po zakończeniu realizacji inwestycji, koszty majątkowe zostaną ujęte w dowodzie „OT”, co nie spowoduje zaniżenia wartości tego obiektu”.

(dowód: akta kontroli str. 4802)

2. Niegospodarne, w ocenie NIK, było zlecenie na kwotę 44.280,00 zł opracowania dotyczącego sporządzenia kalkulacji ceny dla pracy dodatkowego trzeciego zespołu geodezyjnego i wydłużenia czasu pracy (12-13 godzin dziennie)⁷² przy kompleksowej obsłudze geodezyjnej, w sytuacji, gdy nie prowadzono obsługi geodezyjnej na zlecenie ZDM. Umowa⁷³ na prowadzenie nadzoru geodezyjnego nie doszła bowiem do skutku.

(dowód: akta kontroli str. 1494 - 1500)

Były Z-ca Dyrektora ZDM wyjaśnił, że nie przypomina sobie tej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 4841)

3. W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym i niegospodarnym była wypłata wynagrodzenia w wysokości 10.502,97 zł⁷⁴ na rzecz biura projektowego z tytułu opracowania projektu wykonawczego - uzupełniającego (drenaż ze ścianą szczelinową K4 i K5 z odprowadzeniem kolektora 1200 i z przejściem przez ścianę szczelinową). Wcześniej, wynagrodzenie w wysokości 6.150,00 zł z tytułu sporządzenia analogicznego projektu wykonawczego otrzymało inne biuro projektowe⁷⁵. Odbiór powyższych dokumentacji potwierdzony został dwoma identycznymi protokołami odbioru. W toku kontroli przedłożono kontrolującym tylko jedno opracowanie wykonane przez jedno z biur projektowych. Ustalenia te wskazują na dokonanie podwójnej zapłaty za opracowanie jednego projektu wykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 1549 - 1558)

Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych Aleksander Pierzchała nie potrafił wyjaśnić okoliczności dotyczących tych płatności, wskazując, że z uwagi na fakt, iż osoby opisujące pod względem merytorycznym przedmiotowe faktury oraz podejmujące decyzje dotyczące między innymi konieczności zlecenia opracowania dodatkowej dokumentacji nie są obecnie pracownikami ZDM, niemożliwym jest ustosunkowanie się w zakresie merytorycznym do tej kwestii. Z kolei, były Z-ca Dyrektora ds. inwestycji stwierdził, że trudno mu się ustosunkować do tych płatności, gdyż nie pamięta takich zleceń.

(dowód: akta kontroli str. 4803)

⁷¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁷² Dot. umowy nr ID/342/05/5/12 z 28.05.2012 r.

⁷³ Dot. umowy nr ID/342/03/2/11 z 12.12.2011 r.

⁷⁴ Zapłata nastąpiła w dniu 27.07.2012 na podstawie wystawionej faktury nr 51/07/2012 z 11.07.2012 r.

⁷⁵ Zapłata nastąpiła w dniu 10.04.2012r. na podstawie wystawionej faktury nr 001/12 z 21.03.2012 r.

4. Prace projektowe, polegające na modyfikacji bądź uzupełnieniu dokumentacji projektowej, ZDM zlecał innym biurom projektowym niż wykonawca podstawowej dokumentacji projektowej, za dodatkowym wynagrodzeniem, w sytuacji, gdy wszelkie uzupełnienia i modyfikacje projektowe należały do obowiązków biura projektowego będącego autorem projektu, w ramach zawartej umowy na nadzór autorski. Dotyczyło to m.in.:

- zlecenia Biuru Projektowemu TRASA prac projektowych związanych z modyfikacją projektu wykonawczego K-4 (obejmującą opracowanie 25 rysunków technicznych) za wynagrodzeniem w kwocie 68.880 zł. Zlecenia tego dokonano początkowo w formie ustnej, gdyż opracowania projektowe zostały zrealizowane w okresie grudzień 2011 – luty 2012, zaś umowę⁷⁶ w tym zakresie zawarto dopiero 14 lutego 2012 r. Umowa ta, w istocie, sankcjonowała zrealizowane już zlecenie.
- zlecenia Biuru Realizacji Inwestycji BUDMEX J. Mejziński⁷⁷ sporządzenia projektu układu komunikacyjnego w obszarze ulicy Roosevelta na odcinku od Mostu Dworcowego do Ronda Kaponiera (prace projektowe obejmujące m.in. konstrukcje ściany oporowej, szczegół mocowania latarni, szczegół dylatacji gzymsu, przekrój poprzeczny i podłużny zjazdu technicznego, konstrukcja ściany oporowej zjazdu technicznego, szczegół rozmieszczenia słupów oświetleniowych i trakcyjnych).

W okresie zlecenia realizacji tych prac projektowych wykonawca podstawowej dokumentacji projektowej nie pozostawał w stanie upadłości. Upadłość firmy została ogłoszona dopiero 16 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1559 - 1571)

W wyjaśnieniu, były Z-ca Dyrektora ZDM ds. inwestycji podał, że biuro wykonawcy dokumentacji podstawowej nie było w stanie prawidłowo, w niezbędnym terminie, wykonać koniecznych modyfikacji projektu. Wynikało to z tempa i z czasu prowadzonych robót.

(dowód: akta kontroli str. 4843)

5. Przy zleceniu zamówień na pełnienie nadzoru inwestorskiego i opracowanie dokumentacji projektowej na przebudowę Mostu Uniwersyteckiego dokonano podzielenia zamówień na części celem uniknięcia stosowania przez zamawiającego przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych właściwych dla zamówień o określonej wartości szacunkowej. Działanie takie było sprzeczne z przepisami art. 32 ust. 2 ww. ustawy. Dotyczyło to:

- a) udzielenia zamówienia na pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami branży torowej jednemu podmiotowi zewnętrznemu na łączną kwotę 89.500 zł, poprzez zawarcie odrębnej umowy na I. etap inwestycji, za wynagrodzeniem w kwocie 33.500 zł⁷⁸ i odrębnej umowy na II. etap inwestycji, za wynagrodzeniem w kwocie 56.000 zł⁷⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1501 - 1506)

Z wyjaśnienia byłego Z-cy Dyrektora ZDM wynika, że na czas wyłonienia podmiotu wykonującego nadzór inwestorski nie widział sprzeczności z przepisami ustawy Pzp, gdyż zadania realizowane były w różnym czasie (etapy inwestycji były niezależne i mogły być realizowane oddzielnie);

(dowód: akta kontroli str. 4842)

- b) udzielenia zamówienia na pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami przygotowawczymi i rozbiórkowymi w związku z budową Mostu Uniwersyteckiego. jednemu podmiotowi zewnętrznemu na łączną kwotę 135.000 zł, poprzez zawieranie odrębnej umowy na nadzór nad robotami prowadzonymi dla wiaduktu zachodniego Mostu Uniwersyteckiego na kwotę 67.500 zł⁸⁰ i odrębnej umowy na nadzór nad

⁷⁶ Umowa nr ID/342/02/2/12 z 14.02.2012 r.

⁷⁷ Na podstawie umowy ID/342/03/05/12 z 28.03.2012 r.

⁷⁸ Dot. umowy nr ID/342/08/3/11 z 22.08.2011 r.

⁷⁹ Dot. umowy nr ID/342/07/4/12 z 31.07.2012 r.

⁸⁰ Dot. umowy nr ID/342/08/7/13 z 29.08.2013 r.

robotami prowadzonymi dla wiaduktu wschodniego Mostu Uniwersyteckiego na kwotę 67.500 zł⁸¹;

(dowód: akta kontroli str. 1517 - 1524)

W wyjaśnieniu były Z-ca Dyrektora ZDM podał, że miał szczególne zaufanie do wyłonionego inspektora nadzoru. Wskazał, że zadania inwestycyjne, pomimo, że położone były obok siebie, stanowiły jednak oddzielne obiekty, które realizowane są niezależnie od siebie.

(dowód: akta kontroli str. 4842)

- c) udzielenia zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej z szacunkowym obliczeniem kosztów robót dla przebudowy Mostu Uniwersyteckiego jednemu podmiotowi zewnętrznemu na łączną kwotę 137.760 zł, poprzez zawieranie odrębnej umowy na opracowanie dokumentacji projektowej dla przebudowy Mostu Uniwersyteckiego Wschodniego na kwotę 68.880 zł⁸² i odrębnej umowy na opracowanie dokumentacji projektowej dla przebudowy Mostu Uniwersyteckiego Zachodniego na kwotę 68.880 zł⁸³. W wyjaśnieniu były Z-ca Dyrektora ZDM podał, że te wiadukty były oddzielnymi obiektami i przy projektowaniu i rozliczaniu podział był czytelniejszy.

(dowód: akta kontroli str. 1428 - 1543, 4885)

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi powtarzające się okresowo jest m.in. łączna wartość zamówień tego samego rodzaju, których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze. Wybór podstawy ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo nie może być dokonany w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.

6. W grudniu 2013 r., ZDM udzielił dotychczasowemu wykonawcy zamówienia na przebudowę węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera, zamówienia uzupełniającego na wykonanie robót budowlanych w zakresie rozbiórki i budowy wiaduktów Mostu Uniwersyteckiego Wschodniego i Zachodniego, na łączną kwotę 64.464.700,48 zł⁸⁴.

W ramach zamówienia uzupełniającego przewidywano roboty budowlane w branży mostowej, dotyczące wykonania nowych podpór i ustrojów niosących wiaduktów tworzących Most Uniwersytecki (poprzedzone rozbiórką elementów istniejących). Przedmiot umowy miał stanowić uzupełnienie zakresu robót i usług związanych z wykonywanymi robotami budowlanymi, przewidzianych do wykonania w ramach zamówienia określonego umową podstawową⁸⁵.

Z ustaleń kontroli wynika, że rodzaj usług stanowiących przedmiot zamówienia uzupełniającego nie był zgodny z rodzajem usług stanowiących przedmiot zamówienia podstawowego. Na podstawie umowy zawartej w trybie zamówienia uzupełniającego realizowane były bowiem usługi projektowe, które nie wchodziły w zakres zamówienia podstawowego.

W ramach przysługującego wykonawcy wynagrodzenia umownego za realizację zamówienia uzupełniającego, zapłacono dotychczas 2.795.790 zł (4,3% wartości przedmiotu umowy) za wykonanie usług projektowych, w tym projektów wykonawczych⁸⁶.

⁸¹ Dot. umowy nr ID/342/09/7/13 z 24.09.2013 r.

⁸² Dot. umowy nr IB/222/2638/12 z 27.11.2012 r.

⁸³ Dot. umowy nr IB/222/2733/12 z 10.12.2012 r.

⁸⁴ Na podstawie umowy nr DZ/ID/3413/247/13 z 16.12.2013 r.

⁸⁵ Umowa nr DZ/IB/3413/159/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r.

⁸⁶ Usługi te obejmowały: opracowanie dokumentacji projektowej związanej z rozbiórką Wiaduktu Uniwersyteckiego Zachodniego i Wschodniego, dokumentację posadowienia podpór Wiaduktu Uniwersyteckiego Zachodniego, projektów wykonawczych do przebudowy Mostu Uniwersyteckiego Zachodniego i Wschodniego oraz projektu wykonawczego dla wykonania palisady przyczółka zachodniego Mostu Uniwersyteckiego Zachodniego.

Art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp stanowi, że skorzystanie z trybu niekonkurencyjnego jest możliwe w przypadku gdy polega ono na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, co objęte zamówieniem podstawowym. Stwierdzony stan faktyczny nie jest więc zgodny z dyspozycją ww. przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 2616-2821)

Były Z-ca Dyrektora ZDM, na okoliczność przyczyn nieprzeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie projektów wykonawczych dla przebudowy Mostu Uniwersyteckiego Zachodniego i Wschodniego stwierdził, że nie było na to czasu, gdyż termin wykonania projektu technicznego dla takiego obiektu to około półtora roku od zlecenia, zaś dodatkowy czas na postępowanie przetargowe to około pół roku. Dlatego przyjęto opisane wyżej rozwiązanie. Dodatkowo, wyjaśnił, że w ramach zamówienia uzupełniającego nie zlecono wykonania projektu, gdyż projektem podstawowym był projekt budowlany, a wykonawca miał zleconą przebudowę obiektów z wykonaniem rozwiązań konstrukcyjnych, a nie projektu wykonawczego. W związku z powyższym nie występuje niezgodność z ustawą Pzp.

NIK wskazuje na to, że zgodnie z przedłożoną dokumentacją projektową dotyczącą zamówienia uzupełniającego oraz zgodnie z umową zawartą pomiędzy wykonawcą i biurem projektowym wykonującym na jego zlecenie projekty niezbędne dla realizacji tego zamówienia (podwykonawca), w ramach realizacji tego zamówienia konieczne było opracowanie nie tylko „rozwiązań konstrukcyjnych”, lecz również opracowanie całłościowych projektów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 4853 - 4854)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych ZDM wyjaśnił, że w przeprowadzonym postępowaniu zadośćuczyniono wymaganiom Pzp i w ramach zamówienia uzupełniającego udostępniono wykonawcy dokumentację budowlaną (projekty budowlane) wraz z wszelkimi, wymaganymi przepisami, zezwoleniami. Udostępniono także przedmiar robót oraz zaznaczono, że przy realizacji przedmiotu umowy Wykonawca ma obowiązek odpowiednio uwzględnić dokumentację projektową oraz specyfikacje techniczne wykonania robót, stanowiące opis przedmiotu zamówienia podstawowego (§ 1 ust. 8 umowy o zamówienie uzupełniające).

Wykonawca przyjmujący zamówienie uzupełniające do realizacji zobowiązany był wykonać jego przedmiot z wykorzystaniem wszelkich, niezbędnych jego zdaniem, środków, w tym wszelkich usług towarzyszących, a koniecznych dla prawidłowego wykonania zamówienia (zgodnie z zapisami umowy w sprawie zamówienia).

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych wskazał jednocześnie, że zamówienie uzupełniające, podobnie jak zamówienie podstawowe, obejmowało swym zakresem także usługi związane z wykonywanymi robotami budowlanymi, w tym opracowywanie dokumentacji technicznych/technologicznych; dokumentacji powykonawczej itp. I tak, w zamówieniu podstawowym wskazano, w pkt. 3 siwz, że „przedmiot zamówienia obejmuje również usługi związane z wykonywanymi robotami budowlanym” (tożsamy zapis znalazł się w umowie dot. zamówienia uzupełniającego), dodatkowo w pkt. 3.1.2. siwz wskazano na możliwość wystąpienia sytuacji, kiedy to Wykonawca będzie opracowywał dokumentację projektową służącą wykonaniu robót budowlanych stanowiących przedmiot zamówienia (wykonawca miał opracować „projekty technologiczne wykonania robót i montażu, dokumentacje warsztatowe oraz inne dokumenty wymienione w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz niewymienione, a zdaniem Wykonawcy niezbędne dla zgodnego z zasadami wiedzy technicznej i sztuki inżynierskiej wykonania przedmiotu zamówienia”).

Zdaniem składającego wyjaśnienia, w ramach zamówienia uzupełniającego doszło do powtórzenia tego samego rodzaju zamówień (co istotne „tego samego rodzaju” a nie „tożsamy/takich samych”), które realizowano w ramach zamówienia podstawowego (art. 67 ust. 1 pkt. 6 Pzp przewiduje możliwość udzielania zamówienia uzupełniającego

zarówno na roboty budowlane, jak i na usługi). W zasadzie, to od decyzji Wykonawcy zależało rozstrzygnięcie kwestii wystarczalności udostępnionej dokumentacji do zrealizowania powierzonych robót budowlanych, bądź też uznanie, że udostępnione projekty budowlane nie są wystarczająco szczegółowe, w związku z czym zobowiązany był we własnym zakresie uszczegółwić projektowane rozwiązania, by prawidłowo pod względem technicznym zrealizować przedmiot zamówienia uzupełniającego.

Wyjaśnienie to nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż w omawianej sytuacji, nie doszło do powtórzenia tego samego rodzaju usług. W ramach zamówienia podstawowego wykonawca nie był zobowiązany do opracowywania projektów wykonawczych (w zamówieniu tym, w przeciwieństwie do zamówienia uzupełniającego, prace projektowe nie były w ogóle rozliczane). Wskazane przez Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych opracowania przewidywane w ramach zamówienia podstawowego nie mają takiego charakteru. Wykonawca zamówienia podstawowego miał wykonać roboty budowlane w oparciu o przedstawiony mu przez zamawiającego projekt wykonawczy (z ew. uzupełnieniami lub uszczegółowieniami), zaś w przypadku zamówienia uzupełniającego, zamawiający nie zakładał dostarczenia wykonawcy (i nie przedłożył) dokumentacji wykonawczej, którą ten ostatni musiał sam wykonać.

(dowód: akta kontroli str. 4888-4889, 4895-4898)

7. ZDM, w październiku 2013 r., udzielił dotychczasowemu wykonawcy zamówienia podstawowego związanego z przebudową węzła komunikacyjnego Ronda Kaponiera, zamówienia uzupełniającego na kwotę 12.362.354,29 zł. Polegało ono na budowie torowiska tramwajowego dla węzła rozjazdowego Most Teatralny i sieci trakcyjnej dla nowego układu torowego na węźle rozjazdowym Most Teatralny oraz na wykonaniu sterowania i ogrzewania zwrotnic tramwajowych na ww. węźle⁸⁷. Wobec tego, że roboty torowe i elektryczne na tym odcinku nie były przewidziane w zamówieniu podstawowym (projekt stanowiący podstawę określenia zakresu umowy podstawowej przewidywał realizację robót torowych do ul. Słowackiego), udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki było niezgodne z dyspozycją art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 5173 - 5187)

W wyjaśnieniu, były Z-ca Dyrektora ZDM podał, że wg niego, zamówienie uzupełniające było zgodne z ustawą Pzp, a jego udzielenie uzasadnione było względami organizacyjnymi (m.in. łączenie nadzoru z kierowaniem budową, zaopatrzenie materiałowe, terminowość wykonania).

(dowód: akta kontroli str. 4842)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych ZDM wyjaśnił, że dla spełnienia przesłanki zgodności przedmiotu zamówienia uzupełniającego z przedmiotem zamówienia podstawowego konieczne jest powiązanie prac realizowanych w ramach zamówienia uzupełniającego z określonym zamierzeniem inwestycyjnym realizowanym w ramach zamówienia podstawowego. Przedmiotowe „powiązanie” nie oznacza (zgodnie ze stanowiskiem Prezesa UZP), iż zamówienie uzupełniające musi odbywać się w tym samym miejscu, w którym realizowane jest zamówienie podstawowe. Zamierzeniem inwestycyjnym inwestora (Miasto Poznań) w związku z organizacją Euro 2012 była nie tylko przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera (realizacja poprzez jednostkę budżetową ZDM), ale również odnowa infrastruktury transportu publicznego (w tym węzła rozjazdowego Most Teatralny) objęta odrębną dokumentacją (realizacja poprzez spółkę celową Infrastruktura Euro Poznań 2012 Sp. z o.o.), zakładającą wykonanie robót budowlanych tożsamyh rodzajowo z robotami budowlanymi wykonywanymi w ramach przebudowy węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera. Stąd też, w ocenie Zamawiającego, zakres przedmiotu zamówienia uzupełniającego (roboty torowe i elektryczne na węźle rozjazdowym Most Teatralny wchodzącym w zakres przebudowywanego obiektu budowlanego Rondo

⁸⁷ Na podstawie umowy nr DZ/ID/3413/206/13 z 24.10.2013 r.

Kaponiera) został powiązany z zamierzeniem inwestycyjnym Zamawiającego realizowanym w ramach zamówienia podstawowego. Udzielone zamówienie uzupełniające pozostaje zatem zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego. Art. 31 ust. 4 lit. b dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, stanowi, iż udzielenie zamówienia w trybie negocjacji z dotychczasowym wykonawcą jest możliwe, gdy „(...) roboty lub usługi pozostają w zgodności z podstawowym projektem, na który udzielono pierwotnego zamówienia (...)”. Zamawiający, zdaniem składającego wyjaśnienia, udzielając zamówienia uzupełniającego dotyczącego robót w obrębie skrzyżowania ul. Dąbrowskiego, Roosevelta i Mostu Teatralnego miał wszelkie podstawy do uznania prawidłowości swojego działania.

(dowód: akta kontroli str. 4890 - 4894, 4899 - 4925)

Zgodnie z „Wytycznymi Urzędu Zamówień Publicznych, dotyczącymi interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie (...) zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę”, zamówienia uzupełniające powinny dotyczyć przedmiotu zamówienia określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sporządzonej dla zamówienia podstawowego. Aby określone zamówienia, np. na roboty budowlane mogły zostać uznane za zamówienia uzupełniające w myśl art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp, nie mogą one dotyczyć takich robót, których wykonania zamawiający nie planował na etapie udzielenia zamówienia podstawowego. Z niniejszej przesłanki zamawiający może zatem skorzystać w sytuacji, gdy już na etapie przygotowywania postępowania wie, że kolejny etap prac polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zadania będzie chciał powierzyć temu samemu wykonawcy⁸⁸. W opisanym wyżej stanie faktycznym sytuacja taka nie zachodzi. Pomimo, że zadanie objęte zamówieniem uzupełniającym było (podobnie jak zadanie objęte zamówieniem podstawowym) objęte zamierzeniami Miasta, to jednak w czasie udzielania zamówienia podstawowego, przedmiot zamówienia uzupełniającego miał być realizowany przez inny podmiot (spółkę celową), w oparciu o odrębną dokumentację projektową i odrębne decyzje administracyjne, a nadto w ramach odrębnego zadania inwestycyjnego. Ponadto, przedmiot tego zamówienia nie był przewidziany w zakresie rzeczowym zamówienia podstawowego, wynikającym z treści siwz. W ocenie NIK, wszystkie te okoliczności, łącznie, uzasadniają stwierdzenie, że w przedmiotowym przypadku nie zachodziły przesłanki zastosowania instytucji zamówienia uzupełniającego. W szczególności zaś, skoro zamówienie uzupełniające zostało wykonane w oparciu o odrębny projekt, który nie zawierał się w pierwotnie opracowanej dokumentacji, jak dla zadania podstawowego, to nie sposób uznać, że zamówienie uzupełniające pozostaje w zgodności z podstawowym projektem.

8. Nadzór autorski w ramach zawartej umowy nr DZ/IB/3413/170/11 z 21 września 2011 r. początkowo pełniła firma FOJUD S.A., będąca wykonawcą dokumentacji projektowej. W związku z aneksem nr 1 z 21 maja 2012 r., pełnienie nadzorów autorskich, w części związanej z infrastrukturą techniczną, przejęło inne biuro projektowe (ATEKO Projekt). Zgodnie z zawartą umową, nadzór autorski sprawowany przez ww. firmy obejmował m.in. wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań oraz uzupełnianie szczegółów dokumentacji projektowej, a także wykonywanie dokumentacji dodatkowej lub zamienniej (podlegającej rozliczeniu finansowemu). Stwierdzono, że ZDM dokonał dodatkowej zapłaty na rzecz firmy ATEKO Projekt za sporządzanie projektów wykonawczych uzupełniających oraz szczegółowych rozwiązań projektowych uzupełniających, będących swoistymi poprawkami (uzupełnieniami) do projektów pierwotnych, na łączną kwotę 280,91 tys. zł. Zgodnie z treścią umowy na prace projektowe, takie opracowania powinny być bezpłatnie uzupełniane w ramach nadzoru autorskiego.

⁸⁸http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;742;wytyczne_dotyczace_interpretacji_przeslanek_pozwalajacych_na_przeprowadzenie_postepowania_o_udzielenie_zamowienia_publicznego_w_trybie_negocjacji_z_ogloszeniem_dialogu_konkurencyjnego_negocjacji_bez_ogloszenia_lub_zamowienia_z_wolnej_reki.html

Część opracowań projektowych sporządzali ci sami projektanci, którzy opracowywali projekty wykonawcze pierwotne na rzecz firmy FOJUD S.A. Działanie to, w ocenie NIK, było niegospodarne. Przejęcie pełnienia nadzoru przez inne biuro projektowe nastąpiło bowiem w imieniu i na rzecz FOJUD S.A. i na zasadach określonych w umowie zawartej z tym wykonawcą przez ZDM. Tym samym, wykonując projekt autorski, biuro projektowe zobowiązane było do wykonywania uzupełnień pierwotnej dokumentacji projektowej, bez dodatkowego wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 903 - 941, 4463 - 4703)

Ówczesny Z-ca Dyrektora ZDM nie wyjaśnił przyczyn wypłacania dodatkowego wynagradzania za uzupełnienia dokumentacji projektowej wskazując jedynie, iż od firmy FOJUD S.A. nie było możliwości wygzekwowania jakichkolwiek uzupełnień dokumentacji projektowej, a budowa musiała toczyć się dalej.

(dowód: akta kontroli str. 4863)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przyjęty dla celów związanych z uchwalaniem przez Radę Miasta Poznania Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013-2031 poziom planowanych kosztów inwestycji w wysokości 150.000.000 zł⁸⁹, nie był realny. Niedośzacowanie kosztów inwestycji było efektem nie oparcia ich o rzetelne kalkulacje. W opracowanej przez biuro projektowe w kwietniu 2010 r. wielobranżowej koncepcji przebudowy węzła komunikacyjnego Ronda Kaponiera zestawiono szacunkowe koszty inwestycji na poziomie 255.753.808,18 zł (tj. poziom kosztów przyjętych w pierwotnych ustaleniach był niższy o 70% w odniesieniu do kosztów wynikającej z tej koncepcji). Korekty planowanych kosztów inwestycji dokonano dopiero w 2011 r. (po wyłonieniu najkorzystniejszej oferty na wykonanie robót budowlanych, które opiewała na poziomie 210 mln. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1001 - 1044, 1221 - 1238)

Z wyjaśnienia ówczesnego Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji Kazimierza Skąleckiego wynika, że ówczesne kalkulacje oparto na wiedzy z początku realizacji inwestycji i jej zakresie, który miałby wtedy być realizowany. Kwota ta została dopasowana do możliwości budżetowych miasta. W kalkulacjach uwzględniono tylko koszty rozwiązań konstrukcyjnych bez kosztów zmian założeń projektowych dotyczących zagospodarowania (m.in. pomieszczenia handlowo-gastronomiczne).

(dowód: akta kontroli str. 4885)

2. Przejęcie pełnienia nadzorów autorskich przez inne biuro projektowe niż wykonawca dokumentacji projektowej wiązało się ze zmianą sposobu wynagrodzenia z tego tytułu. Wprowadzone bowiem aneksem z 21 maja 2012 r. (por. pkt 10 powyżej) zasady rozliczenia z tytułu nadzoru autorskiego (za udział w komisjach i naradach technicznych i sporządzenie dokumentacji dodatkowej i zamiennej) obligowały do podziału wynagrodzenia za pełnienie nadzorów autorskich pomiędzy biurami projektowymi⁹⁰ (92% dla ATEKO Projekt a 8% dla FOJUD S.A.). Podział tego wynagrodzenia, pomimo, że firma FOJUD S.A. nie wykonywała już żadnych czynności z tytułu nadzoru autorskiego, był warunkiem udostępnienia projektu do realizacji przez wykonawcę.

ZDM nie monitorował zgodności wysokości wypłacanego wynagrodzenia z ustaleniami wynikającymi z wyżej omówionej umowy (wynagrodzenie przysługujące wykonawcy dokumentacji projektowej stanowiło 8% od faktur wystawionych przez firmę przejmującą nadzór autorski)⁹¹.

(dowód: akta kontroli str. 903 - 941, 4463 - 4703)

⁸⁹ Uchwały Nr XLVII/618/V/2009 Rady Miasta Poznania z 13.01.2009 i nr LXV/903/V/2009 Rady Miasta Poznania z 22.12.2009 r. w sprawie Wieloletniego Programu Inwestycyjnego na lata 2009 – 2013.

⁹⁰ Za wyjątkiem nadzoru za koordynację projektu i koordynację projektów infrastruktury podziemnej (100% wynagrodzenia dla ATEKO Projekt).

⁹¹ Następcą prawnym wykonawcy dokumentacji projektowej, firma RND S.A. w upadłości likwidacyjnej (dawniej FOJUD S.A.) nie wystąpiła dotychczas do ZDM o zapłatę kwoty 30.000 zł prowizji za obsługę nadzorów autorskich (300 nierozliczonych wizyt).

NIK zwraca również uwagę na to, że nieustalenie w ww. umowie maksymalnego poziomu wynagrodzenia za pełnienie tego nadzoru wpływa niekorzystnie na sposób planowania i zabezpieczenia środków w budżecie na ww. inwestycję. ZDM nie posiada wiedzy co do niezbędnych do zaangażowania środków w ramach pełnienia nadzoru autorskiego do zakończenia inwestycji, gdyż informację o koniecznych do zaangażowania środkach z tego tytułu uzyskuje dopiero w momencie przedłożenia faktur przez wykonawcę. Zgodnie z umową na nadzór autorski szacunkowe wynagrodzenie z tego tytułu ustalono na kwotę 660.000 zł netto (811.800 zł brutto), przyjmując, iż każdy pobyt projektanta i koordynatora projektu na wezwanie zamawiającego wyceniono na 600 zł netto, przy założeniu niezbędnej liczby 1.100 pobyków. Ostateczne wynagrodzenie za nadzór autorski przewidywano w oparciu o faktyczną ilość pobyków projektanta potwierdzoną przez insp. nadzoru wpisem w karcie pobytu. W efekcie tej umowy, do dnia kontroli⁹² (wobec licznych pobyków projektantów różnych branż z uwagi na szereg wątpliwości wobec rozwiązań projektowych) z tytułu nadzoru autorskiego wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 861.246,00 zł, tj. w wysokości przewyższającej o 49.446,00 zł szacunkowe wynagrodzenie umowne. Tym samym wartość wypłaconego wynagrodzenia z tego tytułu osiągnęła dotychczas poziom 12,32% wartości dokumentacji projektowej.

3. W latach 2011-2012, ZDM zlecał osobom niezatrudnionym w tej jednostce zadania związane z załatwianiem spraw administracyjnych i rozliczeniowych, pomimo że należały one do obowiązków służbowych pracowników Wydziału Realizacji Inwestycji. Na podstawie zawartych umów nr ID/342/12/7/11 z 12.12.2011 i nr ID/342/10/3/12 z 11.10.2012 r. wypłacono z tego tytułu, w okresie od grudnia 2011 r. do lutego 2013 r., wynagrodzenia za umowy cywilno-prawne, odpowiednio w kwocie 63.698,88 zł i 14.119,76 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1303 - 1305, 1331 – 1335, 1344 - 1493)

Z wyjaśnienia byłego Z-cy Dyrektora ZDM wynika, że z uwagi na bardzo duży zakres zadań administracyjnych przy prowadzeniu tego projektu, jak również ze względu na duże zaangażowanie pracowników ZDM w ramach innych projektów uznano, iż do czasu uwolnienia pracowników z innych zadań, zostaną zatrudnione osoby z zewnątrz.

(dowód: akta kontroli str. 4841)

Osobie fizycznej zlecono również (na podstawie umowy nr DF-1154-1/12 z 20 stycznia 2012 r.) zadanie polegające na uczestniczeniu w bieżących pracach Wydziału Funduszy Europejskich (WFE) związanych z oceną wniosku o dofinansowanie projektu na przebudowę węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera przez CUPT i przez ekspertów Inicjatywy Jaspers oraz na wspieraniu pracowników ZDM w wykonywaniu zadań i obowiązków związanych z realizacją i rozliczaniem przedmiotowego projektu. Jednocześnie, zadania dotyczące realizacji i rozliczania projektu należały wprost do obowiązków pracowników WFE. Z tego tytułu wypłacono od lutego 2012 r. do października 2013 r. wynagrodzenie w kwocie 55.314 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1336 – 1493)

W wyjaśnieniu, były Z-ca Dyrektora ZDM nie wskazał przyczyn zlecenia tego zadania na zewnątrz, stwierdzając jedynie, iż był to początkowy okres realizacji inwestycji. Z kolei ówczesny Dyrektor ZDM podał, iż w Wydziale, w tym okresie, miało miejsce nawarstwienie zadań do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 4841, 4872)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie gospodarowanie środkami przeznaczonymi na realizację inwestycji stanowiącej przedmiot kontroli i udzielanie zamówień publicznych związanych z realizacją tej inwestycji.

⁹² Wg stanu na 31 sierpnia 2015 r.

3. Realizacja i przebieg inwestycji. Nadzór nad sposobem wywiązywania się przez spółkę PIM z obowiązków inwestora zastępczego.

Opis stanu faktycznego

3.1. Dokumentacja projektowa inwestycji Przebudowa węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera przewidywała zakres rzeczowy obejmujący przebudowę ciągu drogi powiatowej - ul. Roosevelta w Poznaniu od skrzyżowania z ul. Dąbrowskiego i Mostem Teatralnym do Mostu Dworcowego i ul. Głogowskiej wraz przebudową Ronda Kaponiera (skrzyżowanie ul. Roosevelta z ul. Św. Marcin / Most Uniwersytecki / i ul. Zwierzyńską) i przebudową skrzyżowania ul. Roosevelta z ul. Bukowską (ul. Grunwaldzką) i ul. Słowackiego, przebudową skrzyżowania ul. Św. Marcin / Most Uniwersytecki / z ul. Dworcową, a także rozbiórkę i odbudowę Mostu Uniwersyteckiego (zakres rozszerzony w trakcie realizacji inwestycji). W ramach inwestycji przewidywano wykonanie robót branżowych polegających na:

- przebudowie układu drogowego (przebudowie układu jezdni i dobudowie pasów ruchu, budowie ciągów rowerowych i przebudowie ciągów pieszych),
- przebudowie układu torowego tramwajowego,
- przebudowie sieci trakcyjnej wraz z rozbiórką i budową w nowym miejscu stacji transformatorowej,
- wykonaniu konstrukcji oporowych, konstrukcji wsporczych, konstrukcji tunelu dla PST, konstrukcji garażu i części usługowo - handlowej,
- przebudowie przejść podziemnych na rondzie Kaponiera,
- budowie obiektu kubaturowego wielopoziomowego komunikującego poziom "0" (Most Uniwersytecki) z poziomem „-1” (przejście podziemne „Kaponiera”) i z poziomem „-2” (przystanek PST),
- rozbiórce i odbudowie Mostu Uniwersyteckiego
- wykonaniu wyposażenia wybudowanych obiektów wraz z elementami architektury oraz wykonaniu wyposażenia dla monitoringu i telematyki
- wykonaniu elementów bezpieczeństwa ruchu, w tym organizacji ruchu i sygnalizacji świetlnej,
- przebudowie, rozbudowie lub budowie infrastruktury technicznej (energetycznej, teletechnicznej, sanitarnej, wodociągowej i ciepłowniczej).
- założeniu zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 2287 - 2295)

3.2. Wykonawcą robót budowlanych w ramach ww. inwestycji, wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego⁹³, było Konsorcjum wykonawców wspólnie realizujących zamówienie: Hydrobudowa Polska SA (lider Konsorcjum), Apivia SA, Przedsiębiorstwo Robót Górniczych „Metro” Sp z o. o., Obrascón Huarte Lain SA. W toku realizacji inwestycji Hydrobudowa Polska SA oraz Apivia SA ogłosiły upadłość, co skutkowało zmianą w strukturze wykonawcy robót⁹⁴, gdyż po ogłoszeniu upadłości ww. wykonawcy odstąpili od umowy. W efekcie, dalsze prace inwestycyjne realizowane były przez dwóch członków Konsorcjum, w tym przez Obrascón Huarte Lain SA (jako lidera Konsorcjum). Upadłość ww. wykonawców nie wpłynęła znacząco na przebieg i termin realizacji inwestycji, co potwierdzili w wyjaśnieniach kierownik projektu i dyrektor ZDM.

(dowód: akta kontroli str. 2287 -2295, 2413 - 1420)

Zgodnie z zawartą umową nr DZ/IB/3413/159/11 z 21 września 2011 r. przewidywana wartość wynagrodzenia dla wykonawcy z tytułu realizacji robót budowlanych ustalona została w wysokości 209.452.414,48 zł. W toku realizacji inwestycji (do czasu zakończenia kontroli NIK) zawartych zostało 21 aneksów zmieniających treść umowy, przy czym efektem

⁹³Odstąpiono od badania prawidłowości przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne z uwagi na kontrolę ex ante przeprowadzoną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

⁹⁴ Aneks nr 8 z 18 lipca 2012r. do umowy nr DZ/IB/3413/159/11 z dnia 24 sierpnia 2011 r.

zawarcia 4 z nich⁹⁵ było kolejne zwiększenie wynagrodzenia umownego, do kwoty 211.178.225,37 zł. Wzrost wynagrodzenia spowodowany był koniecznością wykonania zamiennych robót budowlanych wynikających m.in. ze zmiany technologii wykonania lub zmiany materiałów. Ostatnim dotychczas zawartym aneksem nr 21 z 18 sierpnia 2014r. dokonano zmian umowy w zakresie wynagrodzenia umownego, wskutek zaniechania określonych robót i częściowego rozliczenia wykonanych robót⁹⁶, co skutkowało jego zmniejszeniem do kwoty 196.392.873,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2287 - 2615)

3.3. W ramach realizacji inwestycji zawarto również z ww. wykonawcą 50 umów na realizację zamówień uzupełniających⁹⁷ o łącznej wartości 137.759.524,09 zł i jedną umowę na realizację zamówienia dodatkowego na kwotę 2.287.273,09 zł. W wyniku tych umów, wartość inwestycji obejmującej koszty robót budowlanych wzrosła do kwoty 336.439.670,68 zł, tj o 71,31% w stosunku do kosztów robót wynikających z zamówienia podstawowego. Wzrost tych kosztów spowodowany był w głównej mierze :

- znaczącym rozszerzeniem zakresu prac budowlanych związanych z budową Mostu Uniwersyteckiego Wschodniego i Zachodniego, co skutkowało koniecznością poniesienia kosztów w wysokości 83.203,05 tys. zł. Zaistnienie konieczności wykonania rozbiórki dotychczasowych i budowy nowych podpór i ustrojów niosących wiadukt - Mostu Uniwersyteckiego Wschodniego i Zachodniego⁹⁸ na łączną kwotę 64.464,70 tys. zł⁹⁹ nastąpiło w związku z wykonaną oceną techniczną stanu wiaduktu¹⁰⁰, która wykazała szybkie postępowanie uszkodzeń korozyjnych, zwiększanie się zawartości chlorków w betonie oraz wysoki stopień karbonatyzacji betonu skutkujące istotnym osłabieniem wytrzymałości betonu w konstrukcji wiaduktu (m.in. przęsła i zbrojenia), tym samym, bezcelowe stało się wzmacnianie dotychczasowej konstrukcji. W wyniku decyzji o rozbiórce Mostu Uniwersyteckiego wystąpiła konieczność wyburzenia i budowy nowej konstrukcji tunelu N - S, który jest elementem przylegającym do wiaduktu, co wpłynęło na konieczność poniesienia kosztów w wysokości 18.738,35 tys. zł na dostosowanie konstrukcji tunelu w miejscu styku do nowo projektowanej konstrukcji Mostu Uniwersyteckiego;
- rozszerzeniem zakresu prac budowlanych dotyczących Mostu Teatralnego na obszarze tzw. „Teatralki” (szeroko pojętego skrzyżowania ul. Roosevelta – ul. Dąbrowskiego – Most Teatralny), co skutkowało koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów w wysokości 19.837,58 tys. zł. Rozszerzono bowiem prace z zakresu branży torowej (m.in. budowa torowiska tramwajowego dla węzła rozjazdowego Most Teatralnego i wykonanie pełnej konstrukcji torowiska tramwajowego wraz z rozjazdami przy Moście Teatralnym); branży elektrycznej (m.in. budowa sieci trakcyjnej dla nowego układu torowego na węźle rozjazdowym Most Teatralny, wykonanie sterowania i ogrzewania zwoznic tramwajowych na ww. węźle, wykonanie zasilania elektrycznego smarownic przytorowych oraz kabli grzewczych odwodnienia zwoznic na skrzyżowaniu ulic Roosevelta - Most Teatralny – Dąbrowskiego, modernizacji istniejącej sygnalizacji świetlnej w związku z remontem skrzyżowania ulic Roosevelta-Most Teatralny- Dąbrowskiego) i branży drogowej (m.in. wykonanie nowej nawierzchni na torowisku tramwajowym oraz wykonaniu płyty podtorowej w ul. Dąbrowskiego, przebudowa peronów tramwajowych oraz dostosowaniu do nowego torowiska istniejących elementów drogowych na skrzyżowaniu ulic Roosevelta - Most Teatralny – Dąbrowskiego. Zakres prac w branży

⁹⁵ Aneksy nr 9 z 18 lipca 2012r, nr 11 z dnia 26 kwietnia 2013r , nr 13 z dnia 22 sierpnia 2013r i nr 18 z 2 lipca 2014 r. zwiększono wynagrodzenie odpowiednio o 209.649.851,11 zł, 210.025.741,15 zł, 210.903.812,58 i 211.178.225,37 zł.

⁹⁶ Dot. robót obejmujących obiekty K4 - Konstrukcja wsporcza i K5 - Konstrukcja oporowa.

⁹⁷ Poprzedzonych przeprowadzeniem 27 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

⁹⁸ Stanowiących integralną część - tzw. przęsła zachodnie - przejścia podziemnego Ronda Kaponiera realizowanego w ramach zamówienia podstawowego.

⁹⁹ Umowa nr DZ/ID/3413/247/13 z 16.12.2013 r.

¹⁰⁰ Sporządzona w maju 2012r. przez Instytut Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej.

torowej dot. budowy torowiska tramwajowego dla węzła rozjazdowego Mostu Teatralnego w założeniach pierwotnych miał być realizowany przez Spółkę Infrastruktura EURO Poznań 2012 w ramach projektu „Odnowa infrastruktury transportu publicznego w związku z organizacją EURO 2012”;

- dokonanymi zmianami pierwotnych założeń projektowych w trakcie realizacji inwestycji, co skutkowało koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów w wysokości 12.613,82 tys. zł, w tym m.in. konieczność zabezpieczenia istniejącej skarpy pod przejściem podziemnym Rondo Kaponiera (konstrukcja K-2) poprzez wykonanie palisady wraz ze ścianką osłonową i odwodnieniem od strony zachodniej oraz ścianę oporową na palach jet grouting wraz ze ścianką osłonową i odwodnieniem od strony południowej w związku z planowaną zmianą zagospodarowania terenu na poziomie -2 na kwotę 2.375,27 zł, konieczność wykonania pali wierconych wielkośrednicowych pod stopami fundamentowymi na kwotę 5.156,05 tys. zł w związku z wprowadzoną modyfikacją projektu konstrukcji garażu dwupoziomowego K-1;
- koniecznością wykonania robót budowlanych nieprzewidzianych w pierwotnej dokumentacji projektowej, a niezbędnych do wykonania wynikających z braków projektowych, co skutkowało koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów w wysokości 8.970,70 tys. zł (m.in. wykonanie iniekcji ściany szczelinowej K4 na kwotę 910,48 tys. zł, usunięcie kolizji z instalacji teletechnicznymi, sanitarnymi, gazowymi na kwotę 1.740,27 tys. zł);
- koniecznością wykonania robót budowlanych nieprzewidzianych w pierwotnej dokumentacji projektowej i kosztorysie inwestorskim, a niemożliwych do przewidzenia na etapie dokumentacji projektowej wskutek zastanej sytuacji na placu budowy (prac odkrywkowych), co skutkowało koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów w wysokości 8.545,28 tys. zł (m.in. wzmocnienie konstrukcji stropu na poziomie -1 i -2, wzmocnieniu dylatacji na poziomie -1 w sekcji Eta oraz wzmocnieniu ściany SC1 i słupów SC1 oraz słupów SA1, SA2 i SA4 w wyniku przeprowadzonej ekspertyzy stanu technicznego konstrukcji stropu przejścia podziemnego Kaponiera wskazującej na szeroki zakres uszkodzeń po odkryciu elementów konstrukcyjnych przejścia Ronda Kaponiera na kwotę 2.287,27 tys. zł, wzmocnienie podłoża celem poprawy warunków gruntno-wodnych ul. Roosevelta (niska nośność podłoża) w wyniku przeprowadzonych badań na kwotę 1.180,12 tys. zł);
- etapowaniem robót, czego nie przewidziano w dokumentacji projektowej, przedmiarze robót i w umowie, co skutkowało koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów w wysokości 4.560,25 tys. zł (ze względu na konieczność zastosowania tymczasowych rozwiązań, przebudowy sieci teletechnicznych itp.).

(dowód: akta kontroli str. 3486 – 3657, 4719)

3.4. W ramach realizacji inwestycji zwiększyły się również wydatki z tytułu opracowania dokumentacji projektowej, gdyż w ramach nadzoru autorskiego biuro projektowe sporządziło do dnia kontroli 194 dodatkowych opracowań projektowych na łączną kwotę 2.593.623,77 zł, co stanowiło 37,10% wartości wynagrodzenia za pierwotną dokumentację projektową. Wzrost tych wydatków spowodowany był koniecznością opracowania rozwiązań projektowych związanych m.in. z:

- etapowaniem inwestycji do Euro 2012¹⁰¹;

¹⁰¹ Konieczność zapewnienia funkcjonowania poszczególnych sieci, instalacji, urządzeń i przejezdności transportu publicznego oraz ruchu pieszego na obszarach w pierwszym etapie budowy Kaponiery nieprzebudowywanych (doprowadzenie do połączenia starych nawierzchni drogowych z nowymi co wiązało się z opracowaniem nowych niwelet drogowych, chodnikowych, przystankowych itp. oraz dostosowanie projektów ruchu drogowego do sytuacji tymczasowej I etapu (zmiany w ścieżkach rowerowych, zmiany tymczasowe monitoringu miejskiego, sygnalizacji świetlnej itp.).

- wystąpieniem innych tras przebiegu uzbrojenia podziemnego niż pokazywały to mapy geodezyjne, co wiązało się z przeprojektowaniem i dostosowaniem projektów do tych odkrytych przebiegów uzbrojenia;
- wystąpieniem nie możliwych do przewidzenia na etapie projektowania gruntowych warunków wodnych, co skutkowało dodatkowymi projektami drenaży i projektami odprowadzenia wód gruntowych z drenaży;
- nowymi warunkami technicznymi systemów monitoringu i systemów p.poż, zabezpieczeń, DSO i dostosowaniem nowych standardów tych sieci itp.;
- wprowadzeniem zmian w technologii wykonania poszczególnych elementów konstrukcyjnych;
- wprowadzeniem zmian projektowych wynikających z przebudowy i remontu Mostu Teatralnego¹⁰² i wprowadzenia zmian na styku zadania Kaponierę z Mostem Teatralnym¹⁰³;
- wprowadzeniem zmian projektowych wynikających z przebudowy Mostu Uniwersyteckiego¹⁰⁴ i zmian projektowych (architektonicznych oraz związanych z nimi poszczególnych instalacyjnych projektów branżowych np. oddymianie, wentylacja, instalacje wod-kan, monitoring, instalacje elektryczne itp.) wynikających ze zmian w konstrukcji Mostu Uniwersyteckiego i styku ze starymi projektami, które to projekty należało dostosować;
- wprowadzeniem zmian projektowych w sieciach zasilających Kaponierę w związku z powstaniem możliwości dwustronnego zasilania Kaponierę¹⁰⁵;
- opracowaniem nowych projektów związanych z nową konstrukcją Mostu Uniwersyteckiego dotyczących zmian związanych z zastosowaniem napędów zwrotnic, z dylatacjami na styku tunelu N-S i wiaduktu zachodniego, niweletami drogowymi styków (z ul Dworcowa na ul. Św. Marcin).

(dowód: akta kontroli str. 4463 - 4701)

3.5. Nadzór autorski w ramach zawartej umowy nr DZ/IB/3413/170/11 z 21 września 2011 r. pełnił początkowo wykonawca dokumentacji projektowej FOJUD S.A. W związku ze złą sytuacją finansową i organizacyjną tego biura projektowego w okresie trwania realizacji inwestycji (XII 2011 – IV 2012) nie prowadzono nadzoru autorskiego w zakresie branż instalacyjnych, co było efektem nie otrzymania od firmy FOJUD S.A. zapłaty za dokumentację projektową przez projektantów współpracujących z tym podmiotem w ramach ich opracowań. Działalność tego biura projektowego w trakcie realizacji inwestycji zakończona została ogłoszeniem upadłości tego podmiotu¹⁰⁶. Okoliczność ta skomplikowała proces zmian w dokumentacji projektowej, koniecznych do wprowadzenia w toku realizacji umowy. Przed ogłoszeniem upadłości wykonawcy dokumentacji projektowej pełnienie nadzoru autorskiego przejęło biuro projektowe ATEKO Projekt (współpracujące wcześniej z upadłym biurem projektowym w zakresie opracowywania dokumentacji projektowej dot. ww. inwestycji). Zgodnie bowiem z aneksem nr 1 z 21 maja 2012 do ww. umowy, przejęcie pełnienia nadzoru przez inne biuro projektowe nastąpiło w imieniu i na rzecz FOJUD S.A.

¹⁰² Konieczność zaprojektowania przystanku tymczasowego PST na poziomie -2 za mostem Teatralnym i związanej z tym całej infrastruktury (np. sygnalizacja, dojścia do przystanku z ulicy Roosevelta schody i przejście dla osób niepełnosprawnych, organizacji ruchu na wjeździe tramwajów z ul. Roosevelta na torowiska PST i związane z tym przejście dla pieszych).

¹⁰³ Dostosowanie odwodnienia torowisk tramwajowych oraz wpustów ulicznych poza przejściami dla pieszych, zmiany związane ze zmianą typu napędów.

¹⁰⁴ Konieczność opracowania nowych projektów infrastruktury sieciowej przebiegającej przez MU związane z utrzymaniem funkcji tych sieci w trakcie rozbioru i budowy MU oraz z projektami docelowymi tych sieci przebiegających przez Most Uniwersytecki.

¹⁰⁵ Możliwość rezygnacji z agregatu prądowłóczego w zamian za prostsze, szczególnie w eksploatacji, zasilanie z dwóch niezależnych GPZ-tów.

¹⁰⁶ Postanowieniem Sądu Rejonowego Poznań-Stare Miasto w Poznaniu z 30 grudnia 2013 r. zmieniono sposób prowadzenia postępowania upadłościowego z postępowania z możliwością zawarcia układu na postanowienie obejmujące likwidację majątku upadłego.

Od czerwca 2012 r. nadzór autorski realizowany był w pełnym zakresie wynikającym z zakresu dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 903 - 941)

3.6. Zawarta z wykonawcą ww. umowa o wykonanie robót budowlanych przewidywała realizację inwestycji w dwóch etapach, przy czym w ramach etapu I. przewidziano roboty budowlane od Mostu Dworcowego do Ronda Kaponiera, a w ramach etapu II. - roboty budowlane od Ronda Kaponiera (z wyłączeniem robót wykonanych w ramach etapu I.) do Mostu Teatralnego. Pierwotny termin zakończenia robót budowlanych w ramach etapu I. i etapu II. ustalono odpowiednio na 30 kwietnia 2012r. i do 31 października 2013r., a zakończenie przedmiotu umowy do 30 listopada 2013r. Aneks nr 6 z 25 kwietnia 2012r. do umowy przedłużono termin zakończenia etapu I. do 29 maja 2012 r. Podział inwestycji na dwa etapy wymusiła konieczność uruchomienia PST do Dworca Zachodniego na Euro 2012.

W toku realizacji inwestycji dwukrotnie dotychczas dokonywano zmian umownych terminów realizacji etapu II. Aneks nr 15 z 30 października 2013r. przedłużono termin zakończenia robót budowlanych i przedmiotu umowy odpowiednio do 29 stycznia 2014r. i do 28 lutego 2014r. wskutek zwiększenia zakresu robót we wszystkich branżach przy wiodących robotach torowych na obszarze tzw. „Teatralki” (tj. szeroko pojętego skrzyżowania ul. Roosevelta - ul. Dąbrowskiego - Most Teatralny). Ponownie, aneksem nr 17 z 22 stycznia 2014r., przedłużono termin zakończenia robót budowlanych i przedmiotu umowy, odpowiednio: do 30 czerwca 2015r. i do 31 sierpnia 2015r. Spowodowane to było koniecznością wykonania robót rozbiórkowych i budowlanych nowego Mostu Uniwersyteckiego, które były bezpośrednio powiązane z robotami pozostającymi w zakresie zamówienia podstawowego. Bez wcześniejszego wykonania robót wyburzeniowych i konstrukcyjnych nowego Mostu Uniwersyteckiego nie było możliwe wykonanie robót budowlanych zawartych w umowie podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 2401 – 2405, 2585 – 2587, 2589 - 2591)

Wprowadzenie istotnych zmian do umowy zamawiający przewidział w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (§ 13 umowy) - art. 144 ust. 1 Pzp. Wartość zamówień uzupełniających nie przekroczyła limitu określonego w art. 67 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy.

Z dniem przekazania placu budowy w ramach I. etapu (tj. 9 września 2011 r.) nie przedłożono wykonawcy zatwierdzonej przez zamawiającego dokumentacji projektowej wykonawczej wraz z oświadczeniem o kompletności dokumentacji projektowej. ZDM już w dniu 16 września 2011 r. poinformował wykonawcę robót o zmianie dokumentacji projektowej na konstrukcję K-5 i K-4, nie przekazując mu jednocześnie odpowiednich rozwiązań projektowych.

Brak tej dokumentacji zamienną na wykonanie konstrukcji K-4 i K-5 (ścianka szczelinowa i ściana oporowa) uniemożliwiał wykonawcy zamówienie stali zbrojeniowej i dokonanie końcowych uzgodnień z dostawcą betonu. Kompletna dokumentacja w tym zakresie była przekazywana stopniowo w okresie od grudnia 2011 r. do marca 2012 r.

W trakcie realizacji inwestycji, wykonawca na cotygodniowych naradach budowy zgłaszał kolejne braki projektowe bądź niezgodności w dokumentacji projektowej oraz brak ich uzgodnienia z gestorami sieci. Niektóre ze zgłaszanych problemów projektowych były istotne z uwagi na to, że termin ich opracowania i przekazania warunkował dotrzymanie terminów realizacji I. etapu. Deklarowane terminy przekazywania opracowań nie były dotrzymywane przez inwestora i projektanta. W niektórych przypadkach przekazywano je ze znacznym opóźnieniem. Przykładowo, zgłoszony przez wykonawcę brak kompletnej dokumentacji na wykonanie drenażu wzdłuż konstrukcji K4 i K5 wraz z technologią wykonania robót i zabezpieczenia ścian wykopu, a także brak rozwiązania projektowego na połączenie konstrukcji K5 z konstrukcją Mostu Dworcowego został rozwiązany poprzez przekazanie stosownych opracowań projektowych odpowiednio po upływie trzech miesięcy i miesiąca od zgłoszenia.

W miarę zaawansowania postępu robót budowlanych, wykonawca zgłaszał coraz liczniejsze uwagi i problemy wynikające z przekazanej mu do realizacji dokumentacji projektowej. Przejawiały się one brakiem jej uzgodnień (np. dokumentacja na wykonanie nowej podstacji transformatorowej nie uwzględniała wytycznych i uwag MPK i ZTM i była niezgodniona z nimi, co nie pozwalało na realizację projektowanej podstacji), brakiem rozwiązań projektowych (np. odnośnie płyty wiaduktowej K4 czy dylatacji modułowych na obiekcie K4 i K5), występowaniem niezgodności projektowych (np. niezgodność rzędnych układu drogowego i torowego, co uniemożliwiało wykonywanie tych robót). ZDM nie deklarował, w przypadkach zgłaszanych problemów projektowych, terminów ich rozwiązania a z kolei wykonawca wskazywał, iż brak dokumentacji może stanowić poważne zagrożenie dotrzymania terminów wykonania robót, bez jego winy. W efekcie licznych zgłaszanych problemów i w celu dotrzymania terminu realizacji I. etapu, w okresie od kwietnia do lipca 2012 r. codziennie odbywano narady budowy z udziałem wykonawcy, inwestora, projektantów i inspektorów nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 1599 – 1624, 1629 - 1700)

Po przejęciu placu budowy, wykonawca zgłosił również brak rozwiązań w dokumentacji technicznej wynikających z etapowania robót założonych w siwz i w umowie, w zakresie połączenia robót wykonanych w I. etapie ze stanem istniejącym podlegającym przebudowie w II. etapie¹⁰⁷, oczekując od inwestora przekazania dokumentacji pozwalającej na wykonywanie robót zgodnie ze wskazanym w siwz etapowaniem robót. W efekcie braku decyzji i rozwiązań projektowych, wykonawca przyjął zakres prowadzenia robót rozbiórkowych zgodnie z zapisami siwz określającymi zakres I. etapu (do dylatacji istniejącej w odległości 4 przęseł przed podstacją). Brak możliwości wykonania konstrukcji K-4 zgodnie z umową (wskutek niedostosowania dokumentacji projektowej do przyjętego w siwz etapowania robót) spowodował zwiększenie zakresu robót w ramach I. etapu i konieczność wykonania dodatkowych robót związanych z wykonaniem m.in. dodatkowych przekładek sieci teletechnicznej, energetycznej, zmiany tymczasowej organizacji ruchu. Wykonawca nadal jednak wskazywał na niezbędny warunek opracowania we wszystkich branżach, dokumentacji zamiennej wynikającej z etapowania robót przewidzianego w umowie. Dokumentacja uwzględniająca etapowanie robót była sukcesywnie sporządzana przez biuro projektowe pełniące nadzór autorski, co wygenerowało koszty w wysokości 395,99 tys. zł z tytułu jej opracowania.

(dowód: akta kontroli str. 1599 – 1609, 1618 - 1625)

Przekazanie wykonawcy placu budowy w ramach II. etapu nastąpiło w dniu 14 sierpnia 2012r. Z dniem jego przyjęcia, wykonawcy przekazano dokumentację projektową zawierającą niezgodności przejawiające się w zaprojektowaniu robót w kolizji z instalacjami sieci sanitarnych, sieci energetycznych, sieci trakcyjnych oraz niekompletności projektów wykonawczych. W związku z powyższym, wykonawca każdorazowo na cotygodniowych naradach budowy oczekiwał od ZDM i biura projektowego, przekazania dokumentacji projektowej wykonawczej oraz szczegółowych rozwiązań projektowych. Projektant przekazywał opracowania w niektórych przypadkach ze znacznym opóźnieniem. Przykładowo, zgłoszone przez wykonawcę braki dokumentacji projektowej na: wykonanie stacji ST1 i na zasilanie stacji ST1 uzgodnionej z Enea Operator, na wykonanie dalszej części ściany szczelinowej i konstrukcji K4, rozwiązania projektowego na wykonanie prac remontowych i izolacyjnych zewnętrznej powierzchni konstrukcji Rondo Kaponiera, kompletnej, zamiennej dokumentacji wykonawczej konstrukcji garażu K1, korekty dokumentacji projektowej na wykonanie konstrukcji K4 uwzględniającej kolizję z istniejącą kanalizacją, dokumentacji zamiennej na sieć trakcyjną na Rondzie Kaponiera, dokumentacji na wykonanie II etapu konstrukcji wiaduktu K4, czy dokumentacji docelowej organizacji

¹⁰⁷ W szczególności dotyczących połączenia nowej części wiaduktu z istniejącym wiaduktem (brak rozwiązania oraz niezgodności pomiędzy wskazanym w siwz zakresem robót a dokumentacją techniczną), wykonania sprzężenia konstrukcji, połączenia nowo budowanej sieci ciepłej ze starym ciepłociągami, połączenia nowo wybudowanego układu torowego i sieci trakcyjnej z istniejącym układem.

ruchu, pozwalającej na określenie lokalizacji i wykonanie konstrukcji dla oznakowania organizacji ruchu, zostały rozwiązane poprzez przekazanie odpowiednich opracowań projektowych po upływie od 56 do 315 dni od ich zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 1610 - 1614, 1652 - 1944)

Wobec licznych zgłaszanych przez wykonawcę uwag dotyczących występujących w dokumentacji projektowej niezgodności i braków projektowych dokonano jej weryfikacji. W jej rezultacie ZDM (w osobie Koordynatora Kontraktu) poinformował wykonawcę, iż przekazana przez Zamawiającego dokumentacja projektowa nie jest aktualną wersją dokumentacji jaka została przekazana Zamawiającemu przez Biuro Projektów. W związku z powyższym, wykonawca zgodnie z ustaleniami dokonanymi na spotkaniu w dniu 13 grudnia 2012 r. zwrócił się do ZDM o pilne przekazanie aktualnej dokumentacji zatwierdzonej do realizacji bądź potwierdzenie jej aktualności. ZDM, dopiero po upływie 6 m-cy (tj. w czerwcu 2013 r.) potwierdził, że będąca w posiadaniu wykonawcy, przekazana przez Zamawiającego, dokumentacja jest dokumentacją aktualną i stanowi podstawę dla realizacji robót. Nie zakończyło to problemów i wątpliwości co do jakości dokumentacji projektowej. Wykonawca nadal zgłaszał liczne zastrzeżenia i uwagi do poszczególnych opracowań projektowych wskazując na ich niezgodności, na braki szczegółowych rozwiązań projektowych, co zakłócało proces inwestycyjny. Zamawiający i biuro projektowe sukcesywnie (nie rzadko z opóźnieniem) przekazywało do realizacji zatwierdzoną dokumentację projektową.

Z dniem 2 lipca 2014 r. nadzór nad realizacją zadania inwestycyjnego przejęła Spółka Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 1652 - 1944)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ZDM w zakresie realizacji przedsięwzięcia stanowiącego przedmiot kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości (ustalenia dotyczą okresu realizacji zadania przez kontrolowaną jednostkę do dnia 3 lipca 2014 r., tj. do czasu przekazania zadania, do realizacji na zasadach zastępstwa inwestycyjnego spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie Sp. z o.o.):

1. W ocenie NIK, nie dochowano należytej staranności przy weryfikowaniu dokumentacji technicznej i przetargowej sporządzonej przez biuro projektowe – autora podstawowej dokumentacji projektowej. W kosztorysie inwestorskim (przedmiarze robót) nie uwzględniono bowiem konieczności wykonania dodatkowych badań geotechnicznych w celu zweryfikowania założeń projektowych, pomimo, że takie sugestie wynikały ze spotkania w dniu 22 lutego 2011 r., na którym omawiano kwestie związane z badaniami geotechnicznymi oraz konstrukcjami mostowymi. W efekcie, już na początku realizacji inwestycji (po upływie tygodnia od dnia przekazania placu budowy), zaistniała konieczność wykonania odpowiednich badań geotechnicznych w obrębie konstrukcji wsporczej K-4. Zlecenia uzupełniających badań podłoża gruntowo-wodnego udzielono wykonawcy robót budowlanych w ramach zamówień uzupełniających, za dodatkowym wynagrodzeniem. Przy zlecaniu tegoż zamówienia nie zachowano wymogów dotyczących formy pisemnej umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Badania uzupełniające wykonane zostały w okresie od 27 września do 15 października 2011 r. Umowę nr DZ/ID/3413/206/11 na ich wykonanie, pisemnie, zawarto zaś dopiero 27 października 2011 r. na kwotę 86.000 zł. Tym samym umowa ta w istocie sankcjonowała faktycznie już zrealizowane zlecenie. Takie działanie było sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 139 ust. 2 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1626 – 1628, 3438)

Z wyjaśnienia ówczesnego Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji wynika, że „nie pamięta dokładnie przyczyn zlecenia, ale nie wszystkie badania gruntowe – we wszystkich miejscach pod starym obiektem – mogły być wykonane przed opracowaniem projektu.”

(dowód: akta kontroli str. 4852)

2. Zarząd Dróg Miejskich, w dniu 1 marca 2011 r., wszczął postępowanie¹⁰⁸ o udzielenie zamówienia na wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie ul. Roosevelta (na odcinku od skrzyżowania z ul. Dąbrowskiego i Mostem Teatralnym, do skrzyżowania z ul. Głogowską i Mostem Dworcowym) wraz z przebudową węzła komunikacyjnego Rondo Kaponiera, pomimo że nie posiadał kompletnej i formalnie odebranej dokumentacji projektowej (wykonawczej). Zgodnie zaś z art. 31 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Z wyłoniętym wykonawcą zawarto umowę z 24 sierpnia 2011 r. i dokonano z dniem 8 września 2011 r. przekazania placu budowy. W protokole z jego przekazania odnotowano, iż nie została przekazana do realizacji dokumentacja projektowa wykonawcza z zatwierdzeniem zamawiającego i oświadczeniem o kompletności dokumentacji projektowej. Dokumentacja wykonawcza przekazana została ZDM przez projektanta 4 miesiące później (tj. 28 grudnia 2011 r.) i nadal nie była ona pozytywnie zweryfikowana.

(dowód: akta kontroli str. 2027-2257)

Ówczesny Z-ca Dyrektora ds. inwestycji, na okoliczność wszczęcia postępowania, w sytuacji, gdy zamawiający nie dysponował kompletną dokumentacją wykonawczą wyjaśnił, że „nie zawsze musi być pełna dokumentacja wykonawcza aby rozpocząć proces inwestycyjny”. Z kolei, były Dyrektor ZDM podał, że sytuacja ta była spowodowana koniecznością dochowania terminów, w których zakładano realizację inwestycji związanych z Euro 2012 oraz ze względu na stan techniczny obiektu, szczególnie konstrukcji wsporczej.

(dowód: akta kontroli str. 424, 432)

W ocenie NIK, brak kompletnej i zatwierdzonej dokumentacji projektowej bezpośrednio wpłynął na dalsze problemy związane z realizacją inwestycji, w tym na wielokrotne wydłużanie terminów jej realizacji, niekontrolowany wzrost kosztów wykonawstwa, a także w istotnym stopniu przyczynił się do osłabienia pozycji inwestora w przypadku dochodzenia od wykonawcy, kar umownych za zwłokę w wykonaniu robót.

3. W dokumentacji wykonawczej przedłożonej przez zamawiającego wykonawcy do realizacji, nie uwzględniono projektu rozbiórki konstrukcji żelbetonowych węzła Rondo Kaponiera. W efekcie, wykonawca zadeklarował wykonanie wyburzeń bez projektu wykonawczego, zastrzegając jednocześnie, iż na II. etap robót, z racji rozległej, przestrzennej i skomplikowanej konstrukcji, bezwzględnie wymaga przedłożenia projektu rozbiórki i wyburzeń. ZDM nie wyegzekwował od biura projektowego wykonawcy projektu podstawowego, opracowania tego projektu rozbiórki. Powyższy projekt został sporządzony przez inne biuro projektowe, które przejęło nadzór autorski, za dodatkowym wynagrodzeniem, co skutkowało koniecznością dodatkowej zapłaty kwoty 23.313,42 zł¹⁰⁹.

(dowód: akta kontroli str. 4416 - 4452)

Z wyjaśnienia ówczesnego Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji wynika, że od wykonawcy dokumentacji podstawowej nie było żadnych możliwości wyegzekwowania jakichkolwiek uzupełnień (była w upadłości), a budowa musiała toczyć się dalej.

(dowód: akta kontroli str. 4863)

4. Nie opracowywano sprawozdań z postępu robót, pomimo, że należało to do obowiązków Wydziału Realizacji Inwestycji, co w ocenie NIK, był działaniem nierzetelnym. Jak wyjaśnił były Z-ca Dyrektora ds. inwestycji „postęp robót przedstawiany był na naradach budowy, na których przedstawiano problemy i zagrożenia terminów wynikające z narad”. Na cotygodniowych naradach budowy, zamawiający nie weryfikował postępu robót w stosunku do harmonogramu prac. Z protokołów narad budowy nie wynika bowiem, aby zamawiający miał zastrzeżenia co do zakresu i tempa prac budowlanych.

¹⁰⁸ Nr DZ/IB/341/008/2011

¹⁰⁹ Dot. faktury nr 69/09/2012 z 24.09.2012 r.

Jak wyjaśnił były Z-ca Dyrektora ds. inwestycji, ustnie zalecano przyspieszenie poszczególnych etapów inwestycji. Wskazał również, że sytuacja była tak dynamiczna, że rozliczanie się z terminów pośrednich było zbędne, a odnoszono się zawsze do terminu końcowego lub bardzo ważnego pośredniego. Przyjęty ustny sposób rozliczania wykonawcy z ustalonego harmonogramu robót, w ocenie NIK, był nieodpowiedni, co do charakteru i złożoności tej inwestycji i nie był skutecznym narzędziem do egzekwowania od wykonawcy zachowania ustalonych wcześniej terminów. Ze względu na przyjętą podczas tej inwestycji ww. praktykę, nie sposób jest aktualnie ustalić zakresu działań zamawiającego służących zapewnieniu wywiązania się przez wykonawcę z ustalonego harmonogramu prac. Z wyjaśnienia byłego Z-cy Dyrektora ds. inwestycji wynika, że „z uwagi na w miarę poprawną realizację robót, zamawiający swoje uwagi i wytyki przekazywał wykonawcy ustnie, uważając, iż na tak trudnej budowie nie można wytykać sobie potknięć z jednej lub drugiej strony”.

(dowód: akta kontroli str. 1629 - 1944, 4864, 4885)

5. W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym, było zlecenie w formie ustnej, biuro projektowemu, opracowywania poszczególnych projektów zamiennych, uzupełniających i dodatkowych bez ustalonych pisemnie terminów i kar umownych za niewywiązywanie się z przyjętych zobowiązań co do terminowego ich opracowania. W umowie o nadzór autorski nie określono zasad i skutków nieterminowego rozliczania się projektanta z opracowywania rozwiązań projektowych. Wskazano jedynie, iż dokumentacja projektowa dodatkowa i zamienna będzie podlegać „odrębnemu rozliczeniu”. Skutkowało to często długim okresem oczekiwania wykonawcy na sporządzenie poszczególnych rozwiązań projektowych, powodując nierzadko konieczność wstrzymania robót.

(dowód: akta kontroli str. 1629 – 1944, 4463 - 4475)

Z wyjaśnienia ówczesnego Z-cy Dyrektora ZDM ds. inwestycji wynika, że „każde dodatkowe opracowanie projektowe było omawiane na naradach budowy, gdzie w gronie specjalistów omawiano rozwiązania projektowe i ustalano koszty i terminy. Projekty zlecane były w miarę potrzeby, nie wszystkie były realizowane w pierwotnie ustalonym terminie, jednakże sporadycznie zdarzało się, że wykonawca miał opóźnienia z tego powodu. Niektóre rozwiązania musiały być zmieniane w czasie dyskusji z uwagi na możliwość zakupu materiałów i wyposażenia oraz ich cen”.

(dowód: akta kontroli str. 4854)

6. W ocenie NIK, nadzór sprawowany przez ZDM nad działalnością Spółki Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o., która od 3 lipca 2014 r. realizowała zadania związane z zastępstwem inwestycyjnym m.in. w ramach stanowiącego przedmiot niniejszej kontroli zadania, był nierzetelny.

Przekazując w dniu 3 lipca 2014 r. Spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie, do realizacji kontrolowaną inwestycję, ZDM przekazał jednostronicowe „wskazanie do realizacji”, w którym podany był w szczególności tytuł zadania inwestycyjnego, całkowita szacowana wartość brutto tego zadania oraz planowany termin jego zakończenia. Dyrektor ZDM wyjaśniła, że ZDM nie dysponuje protokołami przekazania do Spółki Poznańskie Inwestycje Miejskie dokumentacji projektowej, ponieważ po powołaniu Spółki osoby zatrudnione w Wydziale Realizacji Inwestycji w ZDM przeszły do Spółki „zabierając ze sobą całość dokumentacji i nie sporządzono na tę okoliczność żadnego dokumentu potwierdzającego zaistniały stan rzeczy”. Przeprowadzona w ZDM inwentaryzacja potwierdziła, że w ZDM nie pozostawiono kompletnego egzemplarza dokumentacji projektowej.

W ocenie NIK, nieformalne przekazanie dokumentacji projektowej tej inwestycji nie tylko przyczyniło się do chaosu organizacyjnego związanego z procesem zarządzania inwestycją, ale przede wszystkim uniemożliwia ustalenie miejsca i osób, które dysponują kompletną dokumentacją, niezbędną dla realizacji i ukończenia inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 2836-2838, 2968-2969)

Poprzedni Dyrektor ZDM Jacek Szukała wyjaśnił, że „zarządzenie Prezydenta nr 135/2014/P z dnia 13.03.2014 w sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie, nie przewidywało protokolarnego przekazywania dokumentacji, a komplet dokumentacji został przekazany Spółce.

(dowód: akta kontroli str. 4869)

ZDM w sposób nieefektywny (na co wpływ ma również opisana wyżej nieprawidłowość) egzekwował od Spółki realizację jej obowiązków wynikających z treści Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania Nr 135/2014/P¹¹⁰ w sprawie zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Poznańskie Inwestycje Miejskie Sp. z o. o. w Poznaniu.

Z ustaleń kontroli wynika, że Spółka Poznańskie Inwestycje Miejskie nie realizowała należycie wynikających z ww. zarządzenia zaleceń dotyczących przekazywania informacji na temat stanu zaawansowania inwestycji, harmonogramów rzeczowo-finansowych, rejestru umów wykonawców i podwykonawców, sprawozdań, raportów i innych dokumentów, które powinny być przedkładane w celu potwierdzenia poprawności wykonywania zadań inwestycyjnych, co praktycznie uniemożliwiało efektywne koordynowanie zadań inwestycyjnych.

Od stycznia 2015 r. prowadzone są działania mające na celu uzdrowienie sytuacji w tym zakresie¹¹¹. Działania te, przeciągały się jednak w czasie i były realizowane jeszcze w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 2967 – 3135 oraz 4999-5005)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób realizacji przez ZDM objętej kontrolą inwestycji oraz nadzór nad sposobem wywiązywania się przez spółkę Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o. z zadań inwestora zastępczego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹², wnosi o:

- 1) realizację zadań zarządcy drogi dotyczących opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej i opracowywania projektów planów finansowania, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 2) rzetelne przygotowywanie zadań inwestycyjnych, w szczególności w zakresie:
 - sposobu określenia niezbędnego ich zakresu rzeczowego,
 - opisu przedmiotu zamówień publicznych,
 - treści specyfikacji istotnych warunków zamówień, w tym: zabezpieczenia należytego wykonania umowy, przeniesienia praw autorskich wykonawców dokumentacji projektowej, ustalania warunków udziału wykonawców w postępowaniu;
- 3) zapewnienie rzetelnego weryfikowania spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniach;
- 4) podjęcie działań zmierzających do odzyskania nienależnie (dwukrotnie) wypłaconego wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy na opracowanie projektu wykonawczego uzupełniającego (drenaż ze ścianą szczelinową K4 i K5);

¹¹⁰ zmienionego Zarządzeniem Nr 508/2015/P z dnia 31 lipca 2015 r.

¹¹¹ Od sierpnia b.r. wprowadzone zostały m.in. zmiany dotyczące zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim Spółce PIM.

¹¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

- 5) zapewnienie prawidłowego stosowania trybu udzielania zamówień uzupełniających, przestrzeganie zakazu podziału zamówień na części w celu obejścia przepisów o zamówieniach publicznych, a także stosowanie formy pisemnej umów o zamówienia publiczne;
- 6) przekazywanie wykonawcom kompletnej dokumentacji technicznej zleczanych robót oraz dokumentowanie w sposób rzetelny problemów związanych z realizacją zakładanych harmonogramów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Poznaniu

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni 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.

Poznań, dnia 6 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
Tomasz Otworowski
Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis

Przemysław Grad
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Alicja Zdych
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Marek Lasota
Doradca prawny

