



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ.411.6.1.2024

Krzysztof Miler
Zarząd Dróg i Transportu
Miejskiego w Szczecinie
ul. Klonowica 5
71-241 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.116.2025 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z 8 sierpnia 2025 r.

I/24/004/LSZ – Realizacja wybranych inwestycji drogowych w Szczecinie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, ul. Klonowica 5, 71-241 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Miler, dyrektor, od 16 kwietnia 2019 r. ² . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Radosław Tumielewicz, dyrektor, od 5 marca 2013 r. do 15 kwietnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie wybranych inwestycji do realizacji. 2. Wybór podmiotów realizujących inwestycje. 3. Przebieg wykonania inwestycji, nadzór nad ich realizacją i dalsze utrzymanie. 4. Prawdopodobieństwo wydatkowania i rozliczenia środków publicznych. 5. Wykorzystanie materiałów z prac rozbiórkowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na okres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/178/2024 z 12 listopada 2024 r. Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/181/2024 z 27 listopada 2024 r. oraz LSZ/44/2025 z 24 lutego 2025 r. Krzysztof Zawadzki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/182/2024 z 9 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-9)

¹ Dalej: Zarząd, ZDiTM lub Zamawiający.

² Dalej: Dyrektor Zarządu lub Dyrektor ZDiTM.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez ZDiTM wybranych inwestycji drogowych w Szczecinie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola realizacji trzech inwestycji drogowych, dotyczących przebudowy: ul. Jagiellońskiej na odcinku od al. Wojska Polskiego do pl. Zamenhofs w Szczecinie⁵ (2017 r.), ul. Bogusława X oraz ul. Małkowskiego na odcinku od ul. Bogusława X do al. Wojska Polskiego w Szczecinie⁶ (lata 2017-2018) oraz al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie⁷ (lata 2020-2022) wykazała, że jakość wykonanych prac w przypadku każdej z nich była niezadowalająca. Potwierdzają to zarówno wyniki corocznych przeglądów gwarancyjnych, jak i oględziny przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, podczas których stwierdzono występowanie wad i usterek wykonanych robót polegających m.in. na wykruszeniu fug, spękaniu kostek kamiennych, zapadnięciach jezdni.

Wbrew art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸, według którego do obowiązków inwestora należało zorganizowanie procesu budowy, Zarząd zaniechał rzetelnej weryfikacji otrzymanej w 2019 r. opinii o możliwych nieprawidłowościach w dokumentacji projektowej przebudowy ul. Bogusława X i ul. Jagiellońskiej- przedłożonej przez Wykonawcę obu powyższych zadań. Oceny opinii dokonał tylko autor dokumentacji projektowej (który nie zgodził się z żadną z tez w niej zawartych). Zarząd nie posiadał natomiast, mimo że był inwestorem, niezależnej oceny obu stanowisk. W 2020 r. przystąpiono do realizacji, przebudowy al. Jana Pawła II w oparciu o dokumentację projektową zawierającą bardzo podobne rozwiązania konstrukcyjne do wykorzystanych przy przebudowie ul. Jagiellońskiej i Bogusława X. Po oddaniu do użytku w 2022 r. al. Jana Pawła II (koszt realizacji tej inwestycji poniesiony przez Zarząd wyniósł 22,2 mln zł brutto) stwierdzono występowanie wad i usterek takich samych jak w przypadku ul. Jagiellońskiej i Bogusława X. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Zarząd nie dysponował wiarygodnymi danymi, pozwalającymi wskazać czynniki wpływające na powstawanie stwierdzanych wad i usterek. Dopiero w styczniu 2025 r., tj. w trakcie kontroli NIK, podpisana została umowa z Zachodniopomorskim Uniwersytetem Technologicznym mająca określić czy wykruszenia fug i spękania kamieni wynikają z jakości użytych materiałów oraz wykonanych robót budowlanych.

Zarząd nie dochował również należytej staranności w organizacji procesu zagospodarowania materiałów pochodzących z prac rozbiórkowych trzech powyższych ulic. Materiały te były składowane na dzierżawionym przez Zarząd od 2008 r. placu przy ul. Narzędziowej w Szczecinie, a od sierpnia 2020 r. także na placu przy ul. Hangarowej w Szczecinie (stanowiącym własność Gminy Miasto Szczecin). Za dzierżawę placu oraz usługi składowania i ewidencjonowania materiałów w latach 2021-2024 Zarząd zapłacił 1,5 mln zł brutto, co było wydatkiem niegospodarnym, mając na względzie możliwość składowania

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

⁵ Dalej: przebudowa ul. Jagiellońskiej, inwestycja lub zadanie.

⁶ Dalej: przebudowa ul. Bogusława X, inwestycja lub zadanie.

⁷ Dalej: przebudowa al. Jana Pawła II, inwestycja lub zadanie.

⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 418; dalej: Prawo budowlane.

materiałów rozbiórkowych na placu przy ul. Hangarowej należącym do Gminy Miasto Szczecin. Ponadto nie ewidencjonowano i nie przeprowadzano inwentaryzacji materiałów zgromadzonych na placu przy ul. Hangarowej, co było działaniem nierzetelnym. Inwentaryzację materiałów na placu przy ul. Narzędziowej przeprowadzał podmiot odpowiedzialny za ich składowanie i ewidencjonowanie bez udziału pracowników Zarządu, co naruszało postanowienia wiążącej strony umowy.

Wbrew uregulowaniom wewnętrznym, w ramach trzech analizowanych inwestycji, Zarząd nie sporządzał Protokołów rozliczenia materiałów z robót drogowych, co zdaniem NIK umożliwiłoby sprawdzenie rzetelności prowadzonej gospodarki materiałami pochodzącymi z prac rozbiórkowych.

Postępowania na wybór wykonawcy przebudowy ul. Bogusława X, al. Jana Pawła II oraz na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu, tj. świadczenie usług związanych z zarządzaniem, koordynacją, kontrolą, nadzorem i rozliczeniem przy realizacji prac budowlanych, których przedmiotem było wykonanie przebudowy al. Jana Pawła II, przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹, w trybie przetargu nieograniczonego. NIK nie oceniała postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie opracowania dokumentacji projektowej przebudowy ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X, sprawowania funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego – Inżyniera Kontraktu przebudowy ul. Bogusława X, wykonania robót budowlanych związanych z przebudową ul. Jagiellońskiej, z uwagi na brak akt tych spraw.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie wybranych inwestycji

1.1 Ustalenie założeń budowlanych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto realizację trzech inwestycji, tj. przebudowę ul. Jagiellońskiej (zakończoną w październiku 2017 r.), ul. Bogusława X (w kwietniu 2018 r.) i al. Jana Pawła II (w marcu 2022 r.). Zostały one przeprowadzone w oparciu o dokumentację opracowaną przez jedno biuro projektowe. Ogólne założenia wykonanych zadań wynikały m.in. z postanowień umów z projektantem oraz w odniesieniu do: 1) al. Jana Pawła II – uregulowań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum – Złoty Szlak”, katalogu mebli miejskich miasta Szczecin oraz katalogu nawierzchni miasta Szczecin; 2) ul. Jagiellońskiej – zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum - Plac Odrodzenia”. Ulica Bogusława X nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

ZDiTM nie określił wymagań dotyczących materiałów wbudowywanych w nawierzchnie ulic i chodników oraz wytrzymałości nawierzchni. Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *ZDiTM przy umowach na realizację dokumentacji projektowych nie narzucał Wykonawcom wymagań odnośnie przyjętych rozwiązań projektowych.*

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: PZP 2004.

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

Projektanci zgodnie z treścią podpisywanych umów w pierwszej kolejności przygotowywali inwentaryzację stanu istniejącego wraz ze wstępnym układem geometrycznym, na podstawie ogólnodostępnych materiałów np. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, granic pasa drogowego czy charakteru ulicy. W dalszej kolejności projektant musiał uzyskać opinię w kwestii rozwiązań projektowych (w tym również tych związanych z doborem materiałów) od Biura Strategii czy Architekta Miasta. W ówczesnym czasie opracowywany był katalog nawierzchni dla Miasta Szczecin, którym zajmował się Architekt Miasta we współpracy z konserwatorem zabytków, co tym bardziej mogłoby spowodować konflikt między wytycznymi ZDiTM, a założeniami przyjętymi przez Architekta Miasta. Należy również nadmienić, że przebudowa ul. Jagiellońskiej oraz ul. Bogusława X zostały zrealizowane w ramach programu „jedna ulica rocznie”, nad którymi bezpośredni nadzór miał Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta. Odbывało się również wiele „roboczych” spotkań, z których nie robiono notatek służbowych, a na których zapadały decyzje odnośnie doboru nawierzchni, sposobu parkowania czy zieleni.

(akta kontroli str. 1781, 2591)

Wykonawcy przebudowy ul. Jagiellońskiej, Bogusława X oraz al. Jana Pawła II w udzielonych informacjach¹¹ stwierdzili m.in., że zagadnienie wyboru materiałów kamiennych wykorzystywanych przy układaniu nawierzchni ulic i chodników było przedmiotem ustaleń z Zamawiającym poprzez złożenie do zatwierdzenia wniosków materiałowych. Natomiast sama okoliczność wyboru dostawców i kraju pochodzenia materiałów nie była konsultowana z Zamawiającym.

(akta kontroli str. 2706-2845)

Główne założenia konstrukcyjne określone w dokumentacji projektowej były następujące:

a) ulica Bogusława X, przewiduje się wykonanie nowej konstrukcji jezdni o nawierzchni z kostki granitowej oraz wykonanie nowej konstrukcji ciągów pieszych z płyt granitowych. Ruch na tej ulicy pozostanie dwukierunkowy. Ulica wykonana zostanie w taki sposób aby umożliwić funkcjonowanie strefy ruchu „30”, dzięki czemu pieszy będzie mógł przekraczać jezdnię w dowolnym miejscu. Krawężniki wykonane zostaną z wyniesieniem 2 cm zapewniającym prowadzenie wód opadowych. Niweleta jezdni zostanie wykonana z zachowaniem istniejącej geometrii. Projektowaną nawierzchnię jezdni należy wykonać z kostki granitowej szarej 15x20 cm. Należy zastosować kostkę o każdej powierzchni ciętej i górnej powierzchni płomieniowej. Nawierzchnia chodników wykonana zostanie z płyt kamiennych o wymiarach 100x60 cm układanych na styk. Opaskę wzdłuż krawężnika i przy budynkach należy wykonać z kostki kamiennej szarej 10x10x10 cm. Należy zastosować płyty i kostki o każdej powierzchni ciętej i górnej powierzchni płomieniowej. Do zaspoinowania kostki granitowej 10x20cm ułożonej w ciągu jezdni oraz do zaspoinowania kostki granitowej 10x10cm należy zastosować szybkowiązący trasowy szlam elastyczny. Projektowana konstrukcja jezdni oraz parkingu ul. Bogusława i ul. Małkowskiego: kostka granitowa szara cięta 15x20 cm szara, grub. 15 cm; podsypka cementowo-piaskowa 1:4, grub. 3 cm; podbudowa

¹¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

zasadnicza z mieszanki kruszywa niezwiązanego o ciągłym uziarnieniu #0/31.5mm, grub.20 cm; mieszanka piaskowo-cementowa o $R_m=2.5\text{MPa}$, grub. 15 cm. (...) Projektowana konstrukcja chodników: płyty granitowe cięte 60x100 cm szare/różowe (~85/15%), grub. 10 cm; podsypka cementowo-piaskowa 1:4, grub. 3 cm; podbudowa zasadnicza z mieszanki kruszywa niezwiązanego o ciągłym uziarnieniu #0/31.5mm, grub.20 cm; mieszanka piaskowo-cementowa o $R_m=2.5\text{MPa}$, grub.15 cm; (...);

b) ulica Jagiellońska, na jezdni zaprojektowano nawierzchnię z kostki granitowej szarej 15x20 cm. W rejonie „sugerowanych” przejść dla pieszych, skrzyżowań oraz na Placu Zamenhofa nawierzchnię należy wykonać z kostki granitowej szarej 15x15 cm. Należy zastosować płyty o każdej krawędzi ciętej i górnej powierzchni płomieniowej. Do zaspoinowania kostki 15x15 ,cm oraz kostki 15x20 cm należy zastosować szybkowiązący trasowy szlam elastyczny koloru szarego. Nawierzchnia chodników wykonana zostanie z płyt kamiennych o wymiarach 60x100 cm układanych na styk. Należy zastosować płyty granitowe koloru szarego i różowego - stosunek 85% szarych płyt/15% różowych płyt. Opaskę wzdłuż krawężnika i przy budynkach należy wykonać z kostki kamiennej szarej 10x10x10 cm. Należy zastosować płyty oraz kostki o każdej krawędzi ciętej i górnej powierzchni płomieniowej. Do zaspoinowania kostki granitowej 10x10cm należy zastosować szybkowiązący trasowy szlam elastyczny koloru szarego. Projektowana konstrukcja jezdni ul. Jagiellońskiej: kostka granitowa cięta 15x20 cm szara, grub. 15 cm; podsypka cementowo-piaskowa 1:4 (w projekcie przekreślono i wpisano Grys 2/5), grub. 3 cm; podbudowa zasadnicza z mieszanki kruszywa niezwiązanego, grub.20 cm; mieszanka piaskowo-cementowa o $R_m=2.5\text{MPa}$, grub. 15 cm. (...) Projektowana konstrukcja chodników: płyty granitowe cięte 60x100 cm szare/różowe (85/15%), grub. 10 cm; podsypka cementowo-piaskowa (w projekcie skreślono słowa podsypka cementowa) 1:4, grub. 3 cm; podbudowa zasadnicza z mieszanki kruszywa niezwiązanego o ciągłym, grub.20 cm; mieszanka piaskowo-cementowa o $R_m=2.5\text{MPa}$, grub.15 cm; (...);

c) al. Jana Pawła II, przewiduje się wykonanie nowej konstrukcji jezdni z kostki kamiennej oraz ciągów pieszych i ścieżki rowerowej z dużych płyt granitowych. Przebudowana zostanie także jezdni w rejonie skrzyżowań. Skrzyżowania także zostaną wykonane z kostki kamiennej, ale koloru kontrastowego w stosunku do kostki ułożonej na odcinkach pomiędzy skrzyżowaniami. Krawężniki wykonane zostaną jako wyniesione ze światłem 6 cm zapewniającym prowadzenie wód opadowych. Niweleta jezdni została wykonana z zachowaniem istniejącej geometrii. Projektowaną nawierzchnię jezdni należy wykonać z kostki granitowej szarej 15x30 cm. Skrzyżowania należy wykonać z kostki kamiennej 15x30 co bazaltowej. dodatkowo w miejscach gdzie wyznaczono miejsca do parkowania równoległego na jezdni, należy wykonać pas z kostki kamiennej 15x30 cm bazaltowej. Należy zastosować kostkę o górnej i bocznych krawędziach ciętych oraz górnej powierzchni płomieniowanej. Do zaspoinowania kostki należy zastosować szybkowiązący trasowy szlam elastyczny koloru szarego. Nawierzchnia chodników wykonana zostanie z płyt kamiennych o wymiarach 60x100 cm układanych na styk. Należy zastosować płyty granitowe koloru szarego. Opaskę wzdłuż krawężnika i przy budynkach należy wykonać z kostki kamiennej szarej 10x10x10cm. Wyjątek stanowi odcinek wzdłuż zachodniej jezdni pomiędzy ul. Felczaka a ul. Niedziałkowskiego, gdzie nawierzchnię chodników należy wykonać z płytek betonowych „płukanych” 25cmx25cm z infułami, a do wykonania opaski należy zastosować kostkę granitową łupaną 7/9cm. Dodatkowo na tym odcinku należy ułożyć pasy z cegły klinkierowej. Szczegóły przedstawiono na rys. D1 „Plan sytuacyjny”. Należy zastosować płyty oraz kostki

o każdej krawędzi ciętej i górnej powierzchni płomieniowanej. Do zaspoinowania kostki 10x10cm należy zastosować szybkowiązący trasowy szlam elastyczny koloru szarego. Projektowana konstrukcja jezdni al. Jana Pawła II: kostka kamienna cięto-łupana 15x30 cm szara/bazaltowa, grub. 15 cm; kruszywo szarogłazowe #2/5mm, grub. 3 cm; podbudowa zasadnicza z kruszywa kamiennego łamanego o ciągłym uziarnieniu #0/31.5 mm, grub. 20 cm; mieszanka piaskowo-cementowa - klasa wytrzymałości C3.0/4.0, grub. 15 cm. Projektowana konstrukcja skrzyżowań: kostka kamienna cięto-łupana 15x30 cm bazaltowa, grub. 15 cm; kruszywo szarogłazowe #2/5mm, grub. 3 cm; podbudowa zasadnicza z kruszywa kamiennego łamanego o ciągłym uziarnieniu #0/31.5 mm, grub. 20 cm; mieszanka piaskowo-cementowa - klasa wytrzymałości C3.0/4.0, grub. 15 cm. Projektowana konstrukcja chodników: płyty granitowe cięte 60x100 cm szare, grub. 10 cm; podsypka cementowo-piaskowa 1:4, grub. 3 cm; podbudowa zasadnicza z kruszywa kamiennego łamanego o ciągłym uziarnieniu #0/31.5 mm, grub. 20 cm (...). W Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych D-05.03.01 Nawierzchnia z kostki kamiennej zapisano, że głębokość wypełnienia spoin zaprawą cementowo-piaskową powinna wynosić ok. 5 cm.

(akta kontroli str. 1780-1781, 1797-1844, 1918, 1969)

Każda z inwestycji była realizowana w dwóch etapach, tj.: w pierwszym wybór autora dokumentacji projektowej, a w drugim wykonawcy robót budowlanych.

Kierownik Działu Ewidencji Dróg, Inżynierii Ruchu i Oznakowania Sieci Drogowej¹² oświadczył: *ZDiTM otrzymuje z Urzędu Miasta Szczecin plan zadań inwestycyjnych do realizacji na dany rok kalendarzowy. W budżecie miasta zostały zabezpieczone środki finansowe na dokumentację projektową, a ZDiTM realizuje zadania zgodnie z przekazanym planem.*

(akta kontroli str. 1781)

W przypadku przebudowy ul. Bogusława X i Jagiellońskiej nie zakładano ponownego wbudowania w nawierzchnię ulic i chodników materiałów uzyskanych z prowadzonych prac rozbiórkowych.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Propozycja doboru materiałów pierwotnie wyszła od projektanta, natomiast w toku spotkań „roboczych”, opiniowania i uzgadniania dokumentacji, materiał był weryfikowany przez poszczególne jednostki. Z uwagi na braki w dokumentacji, ZDiTM nie jest w stanie jednoznacznie stwierdzić, czy materiał zaproponowany przez projektanta został finalnie zaakceptowany czy na etapie prac projektowych został zmieniony. Przebudowy ul. Jagiellońskiej oraz ul. Bogusława X zostały zrealizowane w ramach programu „jedna ulica rocznie” wg którego ulice były kompleksowo przebudowywane. Założeniem tego programu było całkowicie „odświeżenie” ulic oraz zmiana ich przeznaczenia. Znaczna część materiału nie nadawała się do ponownego wbudowania, a to co mogło być wykorzystane na innych ulicach Miasta i służyć na wymianę, zostało przewiezione na depozyt miejski.*

(akta kontroli str. 1787, 1800, 1814, 2591)

W opinii Miejskiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie z 19 lipca 2018 r.¹³ stwierdzono m.in.: *Projekt przebudowy powinien uwzględniać ustalenia (...)*

¹² Dalej: Dział IE.

¹³ Pismo znak: BMKZ-S.4125.475.2018.RW.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto należy uwzględnić następujące zalecenia konserwatorskie: 1. W przypadku remontu-przełożenia zabytkowych nawierzchni chodnikowych z płyt granitowych, które na tym odcinku ulicy należą do jednych z najlepiej zachowanych w całym mieście, należy dążyć do zachowania jak największej liczby oryginalnych płyt „in situ”. Płyty w złym stanie technicznym (wielokrotne pęknięcia) należy w miarę możliwości zastąpić odzyskanymi całymi płytami, lub nowymi, układając je na styk i zachowując oryginalny wątek ułożenia. Natomiast istniejące, współczesne uzupełnienia płyt granitowych (płyty betonowe, zaprawa cementowa) można zastąpić nowymi płytami granitowymi. 2. Remont nawierzchni z historycznych płytek betonowych wraz z mozaiką z kostki kamiennej, na odcinku od ul. Niedziałkowskiego do ul. Felczaka po zachodniej stronie alei winien również zakładać możliwie maksymalne zachowanie oryginalnego materiału i uzupełnienie braków nowym, na wzór historycznego z zachowaniem wątku ułożenia. 3. W przypadku konieczności przełożenia nawierzchni jezdni należy wykorzystać istniejącą kostkę brukową, zachowując jednocześnie historyczny wątek ułożenia bruku, z uwzględnieniem krawężników. Sposób ułożenia kamiennej nawierzchni jezdni, zastosowany przy ul. Zygmunta Starego, na odcinku od ul. Starzyńskiego do ul. Henryka Pobożnego wykonany przez ZDiTM stanowi modelowy przykład rozwiązania wymaganego w niniejszych zaleceniach. Ewentualne braki krawężników uzupełnić nowym krawężnikiem granitowym, o wymiarach dostosowanych do istniejących. 4. Zaleca się wykonanie nawierzchni jezdni, na odcinku od ul. Felczaka do ul. Wielkopolskiej, z materiału kamiennego nawiązującego kolorem, wielkością elementów i wątkiem ułożenia jako kontynuację kompozycyjną historycznej jezdni. 5. Zakazuje się cięcia i łamania całych, historycznych płyt granitowych. 6. Ewentualne odzyskane, całe i niewykorzystane płyty historyczne należy zabezpieczyć i przekazać do składu Zarządu (...). Niniejsze zalecenia mogą zostać uszczegółowione po ujawnieniu nowych okoliczności dotyczących planowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 1793-1795)

W projekcie zagospodarowania terenu (przebudowa al. Jana Pawła II) w zakresie wykorzystania istniejącej kostki brukowej oraz płyt granitowych przewidziano trzy przypadki ich ponownego użycia, tj.: 1) wysepki separujące z kostki kamiennej z rozbiórki 119 m², 2) chodnik (przełożenie istniejącej nawierzchni) 20 m², 3) zjazdy z płyt granitowych z rozbiórki 105 m². Natomiast główne prace miały zostać przeprowadzone z użyciem nowych kostek i płyt granitowych, w tym: nawierzchnia z kostki granitowej 15x30cm szarej 7 173 m²; nawierzchnia z kostki kamiennej 15x30cm bazaltowej 3 427 m²; chodnik z płyt granitowych 60x100cm szarych 5 423 m².

(akta kontroli str. 1818-1820)

Miejski Konserwator Zabytków w Szczecinie w opinii z 21 sierpnia 2018 r.¹⁴ stwierdził, że wprowadzone w projekcie rewitalizacji Alei Papieża Jana Pawła II korekty proponowanych rozwiązań, polegające na: zachowaniu wysepek wykonanych z kostki rzędowej; zmian w formacie kostki granitowej zastosowanej przy chodnikowych płytach betonowych; odtworzeniu oryginalnej kompozycji ciągów pieszych i jezdnych z zachowaniem ich kompozycji, materiału i przekroju, nie budzą

¹⁴ Pismo znak: BMKZ-S.4125.677.2018. MG.

zastrzeżeń ze stanowiska konserwatorskiego. Przedłożona koncepcja projektowa rewitalizacji ulicy, w której zostały uwzględnione również wytyczne zawarte w katalogu nawierzchni opracowanym przez Architekta Miasta we współpracy z konserwatorem zabytków, spełnia zalecenia konserwatorskie.

(akta kontroli str. 1796)

Miejski Konserwator Zabytków w udzielonej informacji¹⁵ stwierdził m.in., że: (...) zakres użycia historycznego materiału nawierzchni w ciągu al. Papieża Jana Pawła II został określony w projekcie budowlano-wykonawczym przebudowy al. Papieża Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie autorstwa mgr inż. [...] z maja 2018 r., stanowiącym załącznik do zaleceń konserwatorskich wydanych pismem (...) z 21 sierpnia 2018 r. Sprawa wydania zaleceń konserwatorskich odnoszących się do ww. projektu była prowadzona osobiście przez Panią Małgorzatę Gwiazdowską – była Miejską Konserwator Zabytków. W powyższej sprawie nie doszło do uszczegółowienia zaleceń konserwatorskich wydanych pismem (...) z 19 lipca 2025 r., po ujawnieniu nowych okoliczności dotyczących planowanej inwestycji. Na marginesie należy zauważyć, że zalecenia z 19 lipca 2025 r. nie zawierają informacji na temat dopuszczalnego procentowego zastosowania oryginalnych kamiennych nawierzchni, a jedynie wskazują na konieczność dążenia „do zachowania jak największej liczby oryginalnych płyt „in situ”. Zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na przebudowie al. Jana Pawła II zostało przyjęte bez sprzeciwu w dniu 28 sierpnia 2018 r. Tym samym nie miało zastosowania przepis art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (...), a zaleceń konserwatorskich z 21 sierpnia 2018 r. nie można uznać za uzgodnienie, o którym mowa w ww. przepisie.

(akta kontroli str. 1860-1862)

ZDiTM w 2018 r. dwukrotnie opiniował, na etapie jego opracowywania, projekt przebudowy al. Jana Pawła II.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: ZDiTM w piśmie z 20 lipca 2018 r. (...) wskazał braki formalne oraz przekazał swoje uwagi do przedłożonego projektu budowlanego. Na tym etapie brakowało m.in. stanowiska miejskiego konserwatora zabytków. Wykonawca po uzyskaniu wszystkich niezbędnych opinii oraz naniesieniu uwag zawartych w ww. piśmie (...) ponownie przedłożył projekt budowlany do uzgodnienia. Jednym z załączników było pismo miejskiego konserwatora zabytków potwierdzające, że zalecenia określone w piśmie z dnia 19 lipca 2018 r. (...) zostały uwzględnione w projekcie, a proponowane rozwiązania nie budzą zastrzeżeń ze stanowiska konserwatorskiego. Ostateczny projekt budowlany został uzgodniony pismem z 28 sierpnia 2018 r. (...).

(akta kontroli str. 1788, 2591)

Wykonawca dokumentacji projektowej trzech analizowanych inwestycji (ten sam podmiot) wybrany został po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych

¹⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f) ustawy o NIK.

¹⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

równowartości 30 000 euro¹⁷. Na opracowanie dokumentacji projektowej na przebudowę: m.in. ul. Bogusława X zawarto umowę nr ZDiTM 99/2015 z 3 listopada 2015 r. za kwotę wynagrodzenia 60 885,00 zł brutto; Jagiellońskiej nr ZDiTM 13/2016 z 29 stycznia 2016 r. za kwotę 79 519,50 zł brutto; al. Jana Pawła II nr ZDiTM 53/2017 z 28 kwietnia 2017 r. za kwotę 99 015,00 zł brutto. W każdej z trzech inwestycji Wykonawca miał obowiązek uczestnictwa w procedurze przetargowej na wykonawstwo robót budowlanych, w tym do udzielenia wyjaśnień i odpowiedzi na pytania uczestników postępowania w części dotyczącej dokumentacji projektowej. Wykonawca sprawował nadzór autorski na podstawie odrębnie zawieranych umów, tj. przebudowa: ul. Bogusława X nr ZDiTM 129/2017 z 25 września 2017 r. (9 963,00 zł brutto); ul. Jagiellońskiej nr ZDiTM 58/2017 z 22 maja 2017 r. (12 946,80 zł brutto); al. Jana Pawła II nr ZDiTM 53/2020 z 15 czerwca 2020 r. (9 901,50 zł brutto).

(akta kontroli str. 1472-1514, 1548-1567, 1780-1781)

1.2 Organizacja nadzoru nad procesem przygotowania inwestycji

W Zarządzie wyznaczono łącznie sześć osób odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie trzech analizowanych przebudów ulic¹⁸. Pięć z nich posiadało m.in. wykształcenie wyższe - kierunek budownictwo.

(akta kontroli str. 1782)

Przez cały okres objęty kontrolą za określenie przedmiotu zamówienia na sporządzenie dokumentacji projektowej i jej odbiór odpowiedzialny był Dział IE. Do zadań Działu Utrzymania Pasa Drogowego¹⁹ należało m.in. organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie remontów i robót mających na celu utrzymanie w należytym stanie technicznym elementów drogi, w szczególności nawierzchni jezdni i chodników; udział w komisjach odbioru i przyjęcia do eksploatacji: przekazywanych dróg nowo wybudowanych oraz po remoncie lub modernizacji, prowadzenie przeglądów gwarancyjnych w zakresie zadań realizowanych przez ZDiTM, wydziały Urzędu Miasta Szczecin i inne jednostki organizacyjne Gminy Miasto Szczecin.

(akta kontroli str. 611, 613, 628, 630, 650, 652, 1782-1783)

Kierownik Działu IE odnośnie zorganizowania nadzoru nad procesem przygotowania inwestycji oświadczył: *1. ZDiTM otrzymuje z Urzędu Miasta Szczecin*

¹⁷ W przypadku postępowania na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej przebudowy ul. Bogusława X, akta postępowania zostały zbrakowane za zgodą Archiwum Państwowego w Szczecinie. Zarząd nie posiadał aktu postępowania na wybór autora dokumentacji projektowej przebudowy ul. Jagiellońskiej.

¹⁸ 1) Ul. Bogusława X - w imieniu ZDiTM osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie inwestycji były: [...] Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.); 2) Ul. Jagiellońska - w imieniu ZDiTM osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie inwestycji były: [...] Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.); 3) Al. Jana Pawła II - w imieniu ZDiTM osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie inwestycji były: [...] Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.) .

¹⁹ Dalej: Dział IU.

plan zadań inwestycyjnych do realizacji na dany rok kalendarzowy. Następnie Dział Ekonomii, Planowania i Rozliczeń przekazuje działowi merytorycznemu informację o zadaniach ujętych w budżecie Miasta na dany rok kalendarzowy. 2. Dział merytoryczny (najczęściej Dział IE) opracowuje wniosek z zakresem zadania oraz notatką z oszacowania wartości zamówienia i przekazuje całość do Działu Zamówień Publicznych. 3. Dział zamówień publicznych przygotowuje odpowiednią dokumentację w ramach swoich kompetencji w celu wyłonienia Wykonawcy zadania. Podpisana umowa przekazywana jest do działu merytorycznego. 4. Dział merytoryczny prowadzi postępowanie związane z opracowaniem dokumentacji projektowej. 5. Po zakończeniu postępowania sporządzany jest protokół zdawczo - odbiorczy, który wraz z opisaną fakturą przekazywany jest do działu Ekonomii, Planowania i Rozliczeń. 6. Dział Ekonomii, Planowania i Rozliczeń przekazuje do Urzędu Miasta informację o kosztach realizacji zadania, które wskazane są w kosztorysie inwestorskim dokumentacji projektowej. 7. Jeśli zadanie projektowe zostało wpisane w budżecie miasta do realizacji to Dział Ekonomii, Planowania i Rozliczeń przekazuje właściwemu działowi merytorycznemu informację o zadaniu. 8. Dział merytoryczny (najczęściej Dział IU) opracowuje wniosek z zakresem zadania i przekazuje całość do Działu Zamówień Publicznych. 9. Dział zamówień publicznych przygotowuje odpowiednią dokumentację w ramach swoich kompetencji w celu wyłonienia Wykonawcy zadania. Podpisana umowa przekazywana jest do działu merytorycznego. 10. Dział merytoryczny (Dział IU) opracowuje wniosek dot. pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu / Inspektora nadzoru inwestorskiego i przekazuje całość do Działu Zamówień Publicznych (w przypadku zapewnienia środków na ten cel). 11. Realizacja robót budowlanych od przekazania terenu budowy do odbioru końcowego zadania pod nadzorem pracowników działu merytorycznego (Dział IU).

(akta kontroli str. 1782)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: Przygotowanie postępowań na wykonawcę dokumentacji projektowej jest jednym z zadań ZDiTM w Szczecinie, które jest realizowane przy współpracy kilku komórek organizacyjnych, tj. Działu IE, Działu IU oraz Działu DZP²⁰. Przypisanie tego zadania Działowi IE nie oznacza więc, że dział ten samodzielnie uzgadnia wszelkie wymogi w specyfikacji, wręcz przeciwnie, działy te wzajemnie się uzupełniają. Działy te wspólnie przygotowują dokumentację na przebudowę, remont, modernizację dróg, czego wyrazem jest w późniejszym etapie wspólny nadzór i kontrola nad prawidłową realizacją zadań. Współpraca w tym zakresie wynika m.in. z zapisu § 27 ust. 16 pkt 40 Regulaminu organizacyjnego, tj. „Przygotowywanie zakresu rzeczowego i współpraca w realizacji procedury przetargowej w zakresie zleceń prowadzonych przez Dział w porozumieniu z Działem IU w zakresie niezbędnym i dotyczącym prawidłowego utrzymania urządzeń i obiektów infrastruktury drogowej”.

(akta kontroli str. 2591-2592)

Według regulaminów organizacyjnych ZDiTM²¹, odbiór dokumentacji projektowej pod względem formalno-prawnym powinien nastąpić po uzyskaniu pozytywnej opinii roboczego zespołu ds. uzgodnień dokumentacji projektowej, które powinny być archiwizowane. Dokumentacja trzech wybranych inwestycji

²⁰ Dział Zamówień Publicznych.

²¹ Zarządzenia Dyrektora ZDiTM w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym ZDiTM w Szczecinie nr: 31/2015 z 26 czerwca 2015 r.; 9/2017 z 31 stycznia 2017 r.; 19/2019 z 29 marca 2019 r.

odebrana mimo braku powyższej opinii, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, z czego w dwóch²² przypadkach przez pracownika ZDiTM, który nie posiadał wykształcenia kierunkowego w zakresie budownictwa.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Przepisy prawa nie określają jakie wykształcenie jest potrzebne do odbioru dokumentacji projektowej. Zadaniem pracownika działu merytorycznego (...) jest odbiór pod względem formalno-prawnym opracowanej dokumentacji projektowej zgodnie z zapisami umowy. W tym zakresie nie jest wymagane wykształcenie kierunkowe w zakresie budownictwa.*

(akta kontroli str. 1782, 1788-1789, 2592)

1.3 Wybór inspektora nadzoru inwestorskiego

Przy realizacji objętych kontrolą inwestycji nadzór inwestorski prowadzony był odpowiednio:

- 1) nad przebudową ul. Bogusława X - przez Inspektora nadzoru inwestorskiego – Inżyniera Kontraktu²³, na podstawie (umowy nr 128/2017 z 19 września 2017 r., kwota wynagrodzenia do 113 160,00 zł brutto). Inspektor wybrany został z zastosowaniem uregulowań wewnętrznych ZDiTM. Do postępowania, według umowy, miał zastosowanie art. 4 ust. 8 ustawy PZP 2004²⁴;
- 2) nad przebudową ul. Jagiellońskiej - przez pracowników ZDiTM;
- 3) nad przebudową al. Jana Pawła II - przez inspektora nadzoru inwestorskiego – IK, wybranego w wyniku przeprowadzonego na podstawie PZP 2004 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie funkcji - IK, tj. świadczenie usług związanych z zarządzaniem, koordynacją, kontrolą, nadzorem i rozliczeniem przy realizacji prac budowlanych, których przedmiotem było wykonanie zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie” (umowa nr ZDiTM 67/2020 z 29 czerwca 2020 r. – kwota wynagrodzenia do 177 662,43 zł brutto).

(akta kontroli str. 1353, 1362, 1783)

1.4 Dokumentacja projektowa - wykonanie i odbiór

ZDiTM posiadał dokumentację, niezbędną do rozpoczęcia trzech analizowanych inwestycji. Wniósł uwagi do jednego z trzech otrzymanych projektów (przebudowa al. Jana Pawła II).

Dokumentacja projektowa na etapie opracowywania była opiniowana przez wiele podmiotów (każdym przypadku ponad 10), w tym Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Szczecin oraz ZDiTM.

(akta kontroli str. 1135-1143, 1747, 1784, 1788)

ZDiTM, na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK²⁵, nie dysponował wersjami elektronicznymi dokumentacji projektowej oraz specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót budowlanych dot. przebudowy ul. Bogusława X i ul. Jagiellońskiej. W toku kontroli NIK wykorzystano dostępne elementy dokumentacji projektowej w wersji papierowej. Kierownik Działu IE oświadczył:

²² Projekty dot. ul. Bogusława X i ul. Jagiellońskiej.

²³ Dalej: IK.

²⁴ Dokumentacja postępowania została zbrakowana - zgoda Archiwum Państwowego w Szczecinie nr 99/2024 z 14 lutego 2024 r.

²⁵ Tj. 13 listopada 2024 r.

w wyniku awarii technicznej dysku sieciowego, na którym przechowywane są dokumentacje projektowe w wersji elektronicznej, zapisane dane zostały utracone. Część dokumentacji została ponownie wgrana z posiadanych nośników, natomiast dwóch wskazanych dokumentacji nie udało odnaleźć się w naszych zasobach.

(akta kontroli str. 1864)

Żadna z ww. umów na sporządzenie dokumentacji projektowej nie została zrealizowana w przewidzianym terminie, tj. projekt na przebudowę: ul. Bogusława X odebrano po upływie 33 dni od aneksowanego terminu wykonania umowy i 125 dni po upływie pierwotnego terminu wykonania umowy²⁶; ul. Jagiellońskiej odpowiednio 38 dni i 167 dni²⁷; al. Jana Pawła II - 118 dni i 163 dni²⁸. Odbioru dokumentacji dot. ul. Jagiellońskiej i Bogusława X pracownik Działu IE, który był inżynierem ruchu drogowego i magistrem administracji publicznej; a dokumentacji dot. al. Jana Pawła II absolwent kierunku budownictwo, posiadający uprawnienia budowlane w specjalności drogowej do projektowania bez ograniczeń. Zamawiający naliczył i wyegzekwował kary umowne z związku z nieterminowym wykonaniem przedmiotu umowy odnośnie do ul. Bogusława X i al. Jana Pawła II. Nie naliczył natomiast takiej kary w przypadku ul. Jagiellońskiej, co opisano w pkt. III.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Autor dokumentacji projektowej był wpisany na listę członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa Okręg Zachodniopomorski. Posiadał uprawnienia budowlane z 10 czerwca 2008 r. do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej.

(akta kontroli str. 1784)

Zarząd nie posiadał wniosków Wykonawcy o przedłużenie umownych terminów opracowania dokumentacji projektowej na przebudowę ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X oraz harmonogramów realizacji prac i składanych raportów miesięcznych z ich wykonania. Według oświadczenia Dyrektora Zarządu, została ona zbrakowana wraz całością akt postępowań o udzielenie zamówień publicznych za zgodą Archiwum Państwowego w Szczecinie.

(akta kontroli str. 1051-1052)

Wykonawca w ostatnim dniu terminu wykonania umowy na sporządzenie dokumentacji projektowej dot. przebudowy al. Jana Pawła II (tj. 23 kwietnia

²⁶ Pierwotny termin wykonania - do 210 dni kalendarzowych od dnia zawarcia umowy (tj. do 31 maja 2016 r.). Aneks nr 1 z 30 czerwca 2016 r. termin ten przesunięto do dnia 15 lipca 2016 r., aneksem nr 2 z 29 lipca 2016 r. termin wykonania przesunięto do 31 sierpnia 2016 r. Prace odebrano 3 października 2016 r.

²⁷ Pierwotny termin wykonania - 130 dni kalendarzowych od dnia zawarcia umowy, tj. do 7 czerwca 2016 r. Aneks nr 1 z 27 czerwca 2016 r. termin wykonania ustalono na 31 lipca 2016 r. W aneksie wskazano, że obowiązuje on ze skutkiem od 7 czerwca 2016 r. Aneks nr 2 z 4 sierpnia 2016 r. termin wykonania zmieniono na 31 sierpnia 2016 r. W aneksie wskazano, że obowiązuje on ze skutkiem od 1 sierpnia 2016 r. Aneks nr 3 termin wykonania ustalono na 30 września 2016 r. W aneksie wskazano, że obowiązuje on ze skutkiem od 1 września 2016 r. Aneks nr 4 z 11 października 2016 r. termin wykonania zmieniono na 14 października 2016 r. W aneksie wskazano, że obowiązuje on ze skutkiem od 1 października 2016 r. Prace odebrano 21 listopada 2016 r.

²⁸ Pierwotny termin wykonania (dostarczenie kompletnej dokumentacji) - w terminie do 360 dni kalendarzowych od dnia zawarcia umowy (tj. do 23 kwietnia 2018 r.). Termin ten zmieniono aneksem nr 1 z 25 maja 2018 r. na 405 dni kalendarzowych liczonych od daty zawarcia umowy (tj. do 7 czerwca 2018 r.). Protokół zdawczo-odbiorczy wpłynął do ZDiTM 3 października 2018 r. Dokumentację odebrano 19 listopada 2018 r.

2018 r.²⁹), złożył wniosek o jego przedłużenie. Nie wyjaśnił dlaczego wcześniej nie dokonał niezbędnych uzgodnień dokumentacji i z jakich przyczyn złożył wniosek tak późno. Zarząd, nie zweryfikował wniosku z należytą starannością i podpisał na jego podstawie 25 maja 2018 r. aneks do umowy nr ZDiTM 53/2017, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Termin jej wykonania przedłużono do 7 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 1049, 1785)

Wykonawca zamówienia składał miesięczne raporty z zaawansowania prac. Pierwszy za okres od 28 kwietnia do 31 lipca 2017 r., ostatni (17) za okres od 1 września do 3 października 2018 r. Zarząd w umowie nie określił ich wzoru, skutkiem czego Wykonawca składał raporty o ustalonej przez siebie treści wskazując rodzaj wykonanych prac w danym miesiącu, a nie ich postęp w odniesieniu do harmonogramu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, (np. w raporcie za marzec 2018 r., bez daty sporządzenia, wpisano: *opracowanie projektu zagospodarowania terenu i projektu budowlanego do zgłoszenia, złożenie wniosku o opinię ZUDP, wystąpienie o opinię konserwatora zabytków, prace związane z projektem SOR i COR*).

(akta kontroli str. 1052-1070)

Żadna z trzech analizowanych inwestycji nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę, tj.: 1. ul. Bogusława X: zgłoszenie robót nie wymagających pozwolenia na budowę z 22 czerwca 2016 r. (data wpływu do Wydziału Urbanistyki i Administracji Urząd Miasta Szczecin 23 czerwca 2016 r.), przyjęte bez sprzeciwu 21 lipca 2016 r. pod nr. 634/16. 2. ul. Jagiellońska: zgłoszenie z 23 sierpnia 2016 r. (data wpływu do ww. Wydziału 29 sierpnia 2018 r.), przyjęte bez sprzeciwu 3 października 2016 r. pod nr. 1875/16. 3. al. Jana Pawła II: odpowiednio: 21 sierpnia 2018 r.; 23 sierpnia 2018 r.; 28 sierpnia 2018 r. (pod nr. 516/18).

(akta kontroli str. 1783)

W dokumentacji projektowej na przebudowę al. Jana Pawła II określono m.in. nośność gruntów (G1) oraz nośność na górnej powierzchni warstwy podbudowy pomocniczej (E2 [MPa])³⁰. Nie zawierała ona niektórych elementów wymaganych rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³¹ oraz stwierdzała, że należy zastosować szybkowiązący trasowy szlam elastyczny do zaspoinowania kostki granitowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²⁹ W uzasadnieniu pisma wskazano, że w toku uzgodnień pomiędzy wykonawcą, zamawiającym oraz Zakładem Wodociągów i Kanalizacji i projektantem wybranym przez ZWiK ustalono, że zakres wskazany w warunkach przez ZWiK wykonany zostanie przez wybranego przez ZWiK projektanta z wykorzystaniem wykonanej przez geodetę na nasze zlecenie mapy do celów projektowych. Nie czekając na finalne rozstrzygnięcia w tej kwestii rozpoczęliśmy aktualizację mapy o wywiad branżowy na potrzeby zakresu ZWiK. Mapa została zaktualizowana i złożona do rejestracji i planujemy otrzymać kartę rejestracyjną w tygodniu 7-11 maja 2018. bezpośrednio po otrzymaniu karty rejestracyjnej wystąpimy o uzgodnienie ZUDP (przebudowa sygnalizacji świetlnej) oraz po otrzymaniu tego uzgodnienia o zgłoszenie robót.

³⁰ Podłoże gruntowe należy zagęścić do wskaźnika zagęszczenia 0,98. Wbudowywane warstwy tłuczni należy zagęścić mechanicznie do wskaźnika zagęszczenia 0,98 i układać wielowarstwowo. Po wykonaniu warstw konstrukcyjnych należy wykonać pomiary nośności podłoża płytą VSS o średnicy 30 cm, moduł wtórny odkształcenia E2 nie powinien być mniejszy od 120 MPa.

³¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych.

(akta kontroli str. 1785-1787)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *ZDiTM nie zlecał badań poziomu hałasu w ciągu al. Papieża Jana Pawła II ani przed rozpoczęciem ani po zakończeniu przebudowy. W latach 2021/2022 Prezydent Miasta Szczecin zlecił wykonanie Strategicznej mapy hałasu Szczecina, w której zakres wchodziła również aleja Papieża Jana Pawła II.*

(akta kontroli str. 2594)

1.5 Zabezpieczenie interesu Zarządu w umowach z wykonawcą dokumentacji projektowej

W każdej z ww. trzech umów na sporządzenie dokumentacji projektowej, przejęte zostały postanowienia, mające zabezpieczyć interes Zarządu na okoliczność błędów w dokumentacji projektowej, tj.:

- 1) kary umowne w przypadku opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, w wysokości: 1,5% wynagrodzenia umownego brutto³² za każdy dzień opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze przedmiotu umowy lub w okresie rękojmi, w stosunku do terminu wyznaczonego przez Zamawiającego;
- 2) kary umowne w przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy w wysokości 10,0% wynagrodzenia umownego brutto; w przypadku poniesienia szkody przewyższającej karę umowną, Zamawiający zastrzegł sobie prawo dochodzenia odszkodowania uzupełniającego.

(akta kontroli str. 1490-1514, 1785)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd nie dochował należytej staranności przy weryfikacji wniosku Wykonawcy z 23 kwietnia 2018 r. o przedłużenie terminu realizacji umowy nr ZDiTM 53/2017 na sporządzenie dokumentacji projektowej przebudowy al. Jana Pawła II i podpisał 25 maja 2018 r. aneks do wskazanej umowy (przedłużając do 7 czerwca 2018 r. termin wykonania prac), mimo że Wykonawca nie uargumentował przyczyn niewykonania dokumentacji w terminie określonym w umowie.

We uzasadnieniu wniosku z 23 kwietnia 2018 r. stwierdzono m.in.: *że w toku uzgodnień pomiędzy wykonawcą, zamawiającym oraz Zakładem Wodociągów i Kanalizacji³³ i projektantem wybranym przez ZWiK ustalono, że zakres wskazany w warunkach przez ZWiK wykonany zostanie przez wybranego przez ZWiK projektanta z wykorzystaniem wykonanej przez geodetę na nasze zlecenie mapy do celów projektowych. Nie czekając na finalne rozstrzygnięcia w tej kwestii rozpoczęliśmy aktualizację mapy o wywiad branżowy na potrzeby zakresu ZWiK. Mapa została zaktualizowana i złożona do rejestracji i planujemy otrzymać kartę rejestracyjną w tygodniu 7-11 maja 2018. bezpośrednio po otrzymaniu karty*

³² Wynagrodzenie brutto wynosiło: ul. Bogusława X - 60 885 zł; ul. Jagiellońska - 79 519,50 zł; al. Jana Pawła II - 99 015 zł.

³³ Dalej: ZWiK.

rejestracyjnej wystąpimy o uzgodnienie ZUDP (przebudowa sygnalizacji świetlnej) oraz po otrzymaniu tego uzgodnienia o zgłoszenie robót.

Według § 8 ust. 1 pkt. 1 Umowy, jej zmiana mogła nastąpić na wniosek Wykonawcy w przypadku: a) nie uzyskania decyzji administracyjnych, uzgodnień opinii, niezbędnych do zakończenia prac projektowych, pomimo złożonych kompletnych wniosków do właściwych organów w terminach przewidzianych w odpowiednich przepisach na ich wydanie.

(akta kontroli str. 1512, 1514, 1749, 1785)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: (...) Wykonawca oraz zamawiający w toku opracowywania dokumentacji wielokrotnie spotykali się zarówno w siedzibie ZDiTM jak i urzędzie Miasta omawiając zakres zadania oraz wskazując na problemy i utrudnienia jakie pojawiły się lub mogły się pojawić w toku realizacji zadania. Na tej podstawie zostały poczynione uzgodnienia w formie ustnej o potrzebie wydłużenia terminu umowy, a potwierdzeniem tych ustaleń był pisemny wniosek Wykonawcy. (...) Projektant we wniosku o przedłużenie terminu realizacji zadania pisze „W toku uzgodnień pomiędzy naszą pracownią, zamawiającym oraz zakładem wodociągów i kanalizacji oraz projektantem wybranym przez zakład wodociągów i kanalizacji ustaliliśmy...” co jasno wskazuje na to, że takie spotkania miały miejsce. Doszło w tym przypadku do ustaleń ustnych, których finalizacją był pisemny wniosek wykonawcy. Należy nadmienić, że zadanie było realizowane równocześnie z zakładem wodociągów i kanalizacji co dodatkowo wymagało jego koordynacji. Projektant w naszej opinii wykazał we wniosku o przedłużenie terminu realizacji, że z uwagi na przedłużające się procedury w ZWIK, nie mógł uzyskać karty rejestracyjnej mapy do celów projektowych niezbędnej do wystąpienia o uzgodnienie ZUDP. W odniesieniu do składanych raportów, wykonawca informował nas w nich o podjętych pracach i czynnościach zmierzających do realizacji zadania. Natomiast problemy, które powstawały na etapie opracowania dokumentacji były nam zgłaszane ustnie, co skutkowało następnie spotkaniami zainteresowanych stron.

(akta kontroli str. 2576)

W raportach z wykonania dokumentacji projektowej za styczeń-kwiecień 2018 r. nie było żadnej informacji o problemach związanych z brakiem możliwości zrealizowania umowy w pierwotnie założonym terminie. Wykonawca nie wykazał, że wystąpiły przesłanki określone w umowie, tj. że złożył kompletne wnioski do właściwych organów w terminach przewidzianych w odpowiednich przepisach, a ponadto że w odpowiedzi na te wnioski nie uzyskał decyzji administracyjnych, uzgodnień, opinii, niezbędnych do zakończenia prac projektowych stanowiących przedmiot niniejszej umowy.

(akta kontroli str. 1062-1065, 1785)

2. ZDiTM, jako Zamawiający nie określił wzoru raportu miesięcznego z zaawansowania prac w ramach umowy nr ZDiTM 53/2017, co było działaniem nierzetelnym. Skutkiem powyższego wykonawca składał raporty o ustalonej przez siebie treści wskazując jedynie zakres wykonanych prac w danym miesiącu, a nie ich postęp w odniesieniu do harmonogramu.

(akta kontroli str. 1052-1070, 1507-1514)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Raporty miały charakter informowania zamawiającego o podjętych pracach i czynnościach zmierzających do realizacji zadania. W §1 ust. 3*

pkt. 11 umowy nr ZDiTM/53/2017 nie została określona w sposób szczegółowy forma raportu, w związku z czym na etapie realizacji umowy wykonawca przekazywał raporty zgodnie z terminem wg własnej ustalonej treści, co nie powodowało naruszenia umowy.

(akta kontroli str. 2576)

NIK podziela stanowisko ZDiTM, iż nieokreślenie wzoru raportów miesięcznych nie naruszało postanowień umowy. Nie służyło natomiast monitorowaniu postępu prac, bowiem nie zobowiązano Wykonawcy do porównania prac wykonanych z planowanymi w harmonogramie.

3. Zarząd nie dochował należytej staranności przy odbiorze dokumentacji projektowej dot. przebudowy al. Jana Pawła II³⁴, gdyż nie zażądał od Wykonawcy uwzględnienia w niej nw. elementów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, tj.:

- 1) wskazania rodzaju nawierzchni jezdni (nawierzchnia: podatna, półsztywna lub sztywna). Według § 148 ww. rozporządzenia konstrukcja nawierzchni jezdni powinna być tak projektowana, aby stan graniczny nośności i przydatności do użytkowania nie był przekraczany w okresach eksploatacji krótszych niż: 1) 30 lat - dla dróg o konstrukcji nawierzchni sztywnej; 2) 30 lat - dla dróg klasy A i S o konstrukcji nawierzchni podatnej i półsztywnej; 3) 20 lat - dla dróg klasy GP, G, Z, L i D o konstrukcji nawierzchni podatnej i półsztywnej (w tym nie został określony rodzaj podbudowy jezdni - sztywna/podatna);
- 2) odniesienia się do prognozy natężenia ruchu. Według § 150 ust. 1 ww. rozporządzenia, w projekcie nowej albo przebudowywanej konstrukcji nawierzchni jezdni powinna być uwzględniona prognoza natężenia ruchu. Jako podstawę obliczenia natężenia ruchu przyjmuje się: 1) wyniki ostatniego pomiaru generalnego albo wyniki specjalnie przeprowadzonych pomiarów, dotyczące natężenia ruchu, struktury rodzajowej pojazdów oraz wskaźników wzrostu; 2) wyniki prognoz wykorzystujące modelowanie ruchu, w szczególności dla nowych dróg. Według § 150 ust. 2 ww. rozporządzenia w strukturze rodzajowej ruchu, dla celów wymiarowania nawierzchni jezdni, powinny być uwzględnione co najmniej następujące kategorie pojazdów: 1) samochody ciężarowe bez przyczep, 2) pojazdy członowe (samochody ciężarowe z przyczepami, ciągniki siodłowe z naczepami), 3) autobusy;
- 3) odniesienia się do badań i oceny stanu technicznego konstrukcji jezdni i podłoża. Według § 154 ww. rozporządzenia, przebudowa nawierzchni drogi powinna być poprzedzona badaniami i oceną stanu technicznego konstrukcji nawierzchni oraz podłoża);
- 4) określenia wymagań dotyczących wytrzymałości nawierzchni celem spełnienia warunków dla dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej pojazdu na nawierzchnię jezdni i nawierzchnię przeznaczoną do postoju pojazdów. Według § 151 ww. rozporządzenia, do celów projektowych określa się dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej pojazdu na nawierzchnię

³⁴ W pozostałych dwóch przypadkach (tj. dokumentacja dot. przebudowy ul. Jagiellońskiej i Bogusława X) ze względu na niepełny jej stan, obecnie nie można było stwierdzić czy zawierała ona lub nie wskazane wyszczególnione elementy, ale w tych fragmentach dokumentacji, które były w posiadaniu ZDiTM, nie było odniesienia się do opisanych zagadnień.

jezdni i nawierzchnię przeznaczoną do postoju pojazdów dla: 1) dróg klasy A, S i GP - 115 kN; 2) dróg klasy G i Z - od 100 kN do 115 kN w zależności od struktury rodzajowej ruchu; 3) dróg klasy L i D - od 80 kN do 115 kN w zależności od struktury rodzajowej ruchu; 4) stanowisk, zatok i pasów postojowych przeznaczonych dla pojazdów o masie całkowitej poniżej 3,5 t - 80 kN; 5) stanowisk, zatok i pasów postojowych przeznaczonych dla pojazdów o masie całkowitej powyżej 3,5 t oraz zatok autobusowych - 115 kN.

(akta kontroli str. 494-508, 1785-1787, 1797-1843, 1867-1960)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *ad: 1) Projektant nie miał obowiązku wpisywania w projekcie informacji o tym czy nawierzchnia jest podatna, sztywna czy półsztywna, jak również nie miał obowiązku wpisywać, że stan graniczny nośności i przydatności do użytkowania nie był przekraczany w okresach eksploatacji (...). Konstrukcja nawierzchni jezdni miała być zaprojektowana w taki sposób, aby spełnić te wymagania. Projektant nie musiał wpisywać tego wprost w projekcie; Projektant nie miał obowiązku wpisywania w projekcie tej informacji; 2) W dokumentacji projektowej nie odniesiono się do prognozy natężenia ruchu. Projektant przyjął właściwą kategorię ruchu dostosowaną do kategorii i klasy drogi; 3) W dokumentacji projektowej nie odniesiono się do badań i oceny stanu technicznego konstrukcji nawierzchni i podłoża. Projektant przyjął właściwą kategorię ruchu dostosowaną do kategorii i klasy drogi; 4) Zadaniem projektanta było spełnienie tych warunków nie zaś opisywanie tego w projekcie. Projektant przyjął właściwą kategorię ruchu dostosowaną do kategorii i klasy drogi. (...).*

(akta kontroli str. 2593)

NIK zauważyła że dokumentacja projektowa spełnia warunki i wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jeżeli bezpośrednio się do nich odnosi lub do nich nawiązuje. Wyszczególnionych elementów nie było przywołanych w dokumentacji projektowej.

4. Zarząd nie dochował należytej staranności przy odbiorze dokumentacji projektowej kontrolowanych inwestycji (październik-listopad 2016 r.³⁵ oraz październik 2018 r.³⁶), gdyż nie zażądał od Wykonawcy, skorygowania zapisu o konieczności zastosowania szybkowiążącego trasowego szlamu elastycznego do zaspoinowania kostki granitowej. NIK zauważyła, iż producenci tego wyrobu wskazują, że służy on do wykonywania warstwy szepnej pomiędzy układaną nawierzchnią z kostki brukowej a podbudową z zaprawą drenażowej.

(akta kontroli str. 1791-1792, 1781, 1797-1817, 1835-1843)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Projektant w dokumentacji wpisał, że do spoinowania kostki należy zastosować szybkowiążący trasowy szlam elastyczny koloru szarego. Był to błędny zapis w projekcie, który został zweryfikowany i poprawiony na etapie realizacji robót. Materiał ten nigdy nie został użyty do spoinowania, co pokrywa się z wnioskami o zatwierdzenie materiału składanymi przed wykonaniem robót budowlanych.*

(akta kontroli str. 2592)

³⁵ Dot. ul. Bogusława X i ul. Jagiellońskiej.

³⁶ Dot. al. Jana Pawła II.

5. Dokumentacja projektowa trzech analizowanych inwestycji odebrana została, mimo braku pozytywnej opinii roboczego zespołu ds. uzgodnień dokumentacji projektowej, co stanowiło naruszenie § 26 ust. 16. pkt 27)/§ 26 ust. 17 pkt 27) regulaminów organizacyjnych Zarządu odpowiednio nr: 31/2015 z 26 czerwca 2015 r. i 9/2017 z 31 stycznia 2017 r., według których do zadań Działu IE należało m.in. prowadzenie odbiorów pod względem formalno-prawnym opracowanej dokumentacji drogowej po uzyskaniu pozytywnej opinii roboczego zespołu ds. uzgodnień dokumentacji projektowej oraz archiwizacja wydanych uzgodnień.

(akta kontroli str. 1782, 1784)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: w okresie objętym kontrolą roboczy zespół ds. uzgodnień dokumentacji projektowej nie funkcjonował, a dokumentacja była odbierana jednoosobowo przez pracownika, który odpowiadał za umowę. Zapis o roboczym zespole ds. uzgodnień (...) został wykreślony z regulaminu organizacyjnego ZDiTM w 2024 r.

(akta kontroli str. 2998)

Należy zauważyć, że odbiory przedmiotowych dokumentacji projektowych miały miejsce zanim wykreślono opisany obowiązek z regulaminu organizacyjnego ZDiTM. Ponadto w dwóch przypadkach dokumentację odebrał pracownik ZDiTM, który nie posiadał wykształcenia kierunkowego w zakresie budownictwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd był odpowiedzialny za realizację trzech objętych kontrolą inwestycji tj.: przebudowy ulicy Jagiellońskiej, Bogusława X oraz al. Jana Pawła II. Decyzje o ich wykonaniu podjął Urząd Miasta Szczecin. ZDiTM nie był jedynym podmiotem ustalającym przyjęte założenia budowlane, w tym dobór nowych nawierzchni jezdni. Odpowiedzialność w tym zakresie rozkładała się na różne jednostki organizacyjne Gminy Miasto Szczecin, w tym Urząd Miasta Szczecin oraz projektanta. Każdy z trzech projektów, na etapie ich sporządzania, opiniowany był przez wiele podmiotów zewnętrznych, w tym w zakresie nawierzchni al. Jana Pawła II dwukrotnie wypowiedział się Miejski Konserwator Zabytków w Szczecinie (druga opinia była odmienna od pierwszej). Zarząd nie dochował należytej staranności przy odbiorze dokumentacji projektowej kontrolowanych inwestycji, przy czym w odniesieniu do przebudowy al. Jana Pawła II odbiór nastąpił, mimo że dokumentacja nie spełniała części wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych. Wbrew uregulowaniom wewnętrznym nie zapewniono także jej zaopiniowania przez roboczy zespół ds. uzgodnień dokumentacji projektowej.

OBSZAR

2. Wybór podmiotów realizujących inwestycję

Opis stanu faktycznego

ZDiTM nie posiadał akt postępowania o udzielenie zamówień publicznych dotyczących: opracowania dokumentacji projektowej przebudowy ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X; sprawowania funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego – IK przebudowy ul. Bogusława X; wykonania robót budowlanych związanych z przebudową ul. Jagiellońskiej. Postępowanie na wybór autora dokumentacji projektowej przebudowy al. Jana Pawła II przeprowadzone zostało na podstawie uregulowań wewnętrznych ZDiTM (wartość zamówienia nie

przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro – art. 4 pkt. 8 PZP 2004).

(akta kontroli str. 17-22, 1028-1029, 2641)

Postępowania na wybór wykonawcy przebudowy ul. Bogusława X, al. Jana Pawła II oraz na pełnienie funkcji IK, tj. świadczenie usług związanych z zarządzaniem, koordynacją, kontrolą, nadzorem i rozliczeniem przy realizacji prac budowlanych, których przedmiotem było wykonanie przebudowy al. Jana Pawła II, przeprowadzono na podstawie PZP 2004 w trybie przetargu nieograniczonego. Zamawiający prawidłowo określił rodzaj zamówienia publicznego i zastosował właściwe przepisy PZP 2004 dotyczące robót budowlanych. Ogłoszenia o postępowaniach opublikowane zostały w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej³⁷. Zachowano terminy między datą publikacji ogłoszenia a upływem terminu składania ofert. W każdym przypadku powołano minimum pięcioosobowe komisje do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tzw. "komisje przetargowe". Wszyscy członkowie złożyli oświadczenia o braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 PZP 2004. Specyfikacje istotnych warunków zamówienia³⁸ i ogłoszenia o zamówieniu spełniały wymogi określone w art. 36 i 41 PZP 2004. W każdym postępowaniu wybrano najkorzystniejsze oferty i sporządzono protokół z postępowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku rzetelnego udokumentowania zmian dot. warunków udziału w postępowaniu, posługiwania się dokumentem o nazwie kosztorys inwestorski, który nie spełniał wymogów formalnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1144-1154, 1163-1197, 1228-1240, 1279-1302, 1315-1326, 1353-1362, 1393)

Analiza postępowania na wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy al. Jana Pawła II wykazała m.in., że postępowanie, podobnie jak pozostałe trzy ww., nie zostało ujęte w planie zamówień publicznych opublikowanym na stronie ZDiTM. Przeprowadzono je według zasad określonych w zarządzeniu nr 26/2016 Dyrektora ZDiTM z 9 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad wykonywania ustawy prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej i Regulaminu Komisji Przetargowej, ze zm.³⁹. Zapytania ofertowe skierowano do siedmiu podmiotów, oferty złożyło dwóch za cenę 106 272,00 zł i 99 015,00 zł. Wybrano ofertę z niższą ceną.

(akta kontroli str. 1203, 1333, 1461, 1472-1486)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że na dzień składania propozycji do planu zamówień Zamawiający nie planował ich udzielania lub nie miał zapewnionego finansowania, a art. 13a PZP 2004 nie wymagał aktualizacji zamieszczonych na stronie internetowej planów. W zakresie uzasadniania we wnioskach o wszczęcie procedury, przyjętych warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Po wpłynięciu wniosku do działu zamówień publicznych powoływana jest komisja przetargowa. Na spotkaniach komisji*

³⁷ Postępowanie na wybór wykonawcy robót budowlanych przebudowy al. Jana Pawła II.

³⁸ Dalej: SIWZ.

³⁹ Dalej: zarządzenie 26/2016.

uzgadniane są m.in. warunki udziału w postępowaniu czy kryteria oceny ofert. Ustalenia wpisywane są w dokumentację przetargową m.in. SIWZ. Wobec powyższego, wprowadzenie w procedurach wewnętrznych do wniosków o przeprowadzenie procedury udzielenia zamówienia publicznego obligatoryjnego uzasadnienia przyjętych kryteriów oceny ofert oraz warunków udziału w postępowaniu oraz uzasadnienia ich późniejszej zmiany lub wykreślenia wydaje się nieuzasadnione, albowiem jak wskazano wyżej kryteria oceny ofert i warunki udziału w postępowaniu są formułowane na późniejszym etapie, a więc po złożeniu ww. wniosku i w toku prac komisji przetargowej. Powyższego nie wymaga również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

(akta kontroli str. 2574-2576)

Należy zauważyć, że w pkt. 19 wniosku o przeprowadzenie procedury udzielenia zamówienia publicznego powyżej 30 000 euro, autor wniosku miał obowiązek wskazać kryteria oceny ofert, ich wagę i sposób oceny, a w pkt. 17 propozycje dodatkowych warunków udziału w postępowaniu.

(akta kontroli str. 671-676, 691, 2574-2576)

Postanowienia umów z wykonawcami robót budowlanych na przebudowę ul. Bogusław X, Jagiellońskiej i al. Jana Pawła II⁴⁰ precyzowały warunki dotyczące kontroli jakości robót. W każdej stwierdzono, że wszystkie roboty zanikające winny być kontrolowane, a ich wykonanie potwierdzone w dzienniku budowy. Wykonawca zobowiązany był dołączyć protokoły z pomiarów, badań i sprawdzeń do protokołu odbioru końcowego, jako warunek odbioru. Powyższe umowy określały terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym. W specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych – al. Jana Pawła II określono m.in., że *odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu polega na finalnej ocenie ilości i jakości wykonywanych robót, które w dalszym procesie realizacji ulegną zakryciu. Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu będzie dokonany w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek bez hamowania ogólnego postępu robót. Odbioru robót dokonuje Inżynier. Gotowość danej części robót do odbioru zgłasza Wykonawca wpisem do dziennika budowy i jednoczesnym powiadomieniem Inżyniera. Odbiór będzie przeprowadzony niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy i powiadomienia o tym fakcie Inżyniera. Jakość i ilość robót ulegających zakryciu ocenia Inżynier na podstawie dokumentów zawierających komplet wyników badań laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone pomiary, w konfrontacji z dokumentacją projektową, SST i uprzednimi ustaleniami*

(akta kontroli str. 1572, 1618, 1664, 1864-1866, 1873-1874)

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych przebudowy al. Jana Pawła II precyzowały wymagania dotyczące: materiałów

⁴⁰ Ul. Bogusława X - umowa nr ZDiTM 115/2017 z 13 września 2017 r.; ul. Jagiellońska - umowa nr ZDiTM 64/2017 z 11 maja 2017 r.; al. Jana Pawła II – umowa nr 35/2020 z 16 czerwca 2020 r.

wbudowywanych, badania tych materiałów; warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych⁴¹.

(akta kontroli str. 1867-1875, 1889-1960)

W przypadku każdego z trzech kontrolowanych zadań sporządzone zostały harmonogramy realizacji robót oraz programy zapewnienia jakości. W każdym określono: sposób i formę gromadzenia wyników badań laboratoryjnych; sposoby i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość pobierania próbek, legalizacja), prowadzonych podczas dostaw materiałów; zasady wykonywania poszczególnych fragmentów robót⁴².

(akta kontroli str. 1f864-1865)

Zastępca Kierownika IU oświadczyła, że W oparciu o zapisy SST wykonawca dostarcza/przedkłada do akceptacji Inspektora Deklaracje zgodności/Deklaracje właściwości użytkowych lub inne fok. określające deklarowane parametry czy jakość materiału - przy akceptacji Wniosków Materiałowych.

(akta kontroli str. 1865)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług związanych z zarządzaniem, koordynacją, kontrolą, nadzorem i rozliczeniem przy realizacji prac budowlanych, których przedmiotem było wykonanie zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie”, nierzetelnie, bez udokumentowanego uzasadnienia i wskazania osoby dokonującej zmiany, w okresie między sformułowaniem wniosku o przeprowadzenie procedury zamówienia publicznego a podpisaniem SIWZ, zmieniono warunki udziału w postępowaniu i dodatkowe wymagania przy kryteriach oceny ofert, tj. obniżono z 8 mln zł brutto do 5 mln zł brutto, wartość minimalną wykonanego lub wykonywanych wcześniej zadań, uprawniających do wzięcia udziału w postępowaniu i dodatkowo ocenianych w ramach innych kryteriów oceny ofert niż kryterium ceny.

(akta kontroli str. 1361-1362, 1368-1375, 1401-1402, 1432-1444)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że *Dział Zamówień Publicznych nie ma obowiązku sporządzać protokołu z posiedzeń komisji. Komisja w trakcie spotkania dokonała zmian zapisów dot. kryteriów oceny ofert. Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty*

⁴¹ ZDiTM nie dysponował na dzień rozpoczęcia kontroli NIK dokumentacjami dotyczącymi w tym zakresie przebudowy ul. Jagiellońskiej i Bogusława. Kierownik Działu IE oświadczył m.in., że *dwóch wskazanych dokumentacji nie udało odnaleźć się w naszych zasobach.*

⁴² Wykonawca przedłożył następujące szczegółowe programy zapewnienia jakości: 1) Chodniki z płyt wskaźnikowych, z płytek chodnikowych betonowych, z płyt kamiennych z 21 października 2020 r.; 2) Roboty przygotowawcze, rozbiórkowe, regulacja pionowa i pozioma studzienek z zakresu branży drogowej z 26 czerwca 2020 r.; 3) Koryto wraz z profilowaniem i zagęszczeniem podłoża z 20 lipca 2020 r.; 4) Obsługa laboratoryjna inwestycji z 7 sierpnia 2020 r.; 5) Podbudowa z kruszywa kamiennego łamanego z 26 sierpnia 2020 r.; 6) Podłoże ulepszone z mieszanki piaskowo-cementowej z 16 marca 2021 r.; 7) Krawężniki, oporniki i obrzeża kamienne z 28 sierpnia 2020 r.

i proporcjonalny. (...) proporcjonalność warunku udziału w postępowaniu należy rozumieć jako opisanie warunku na poziomie, który jest usprawiedliwiony dbałością o jakość i rzetelność wykonania przedmiotu zamówienia, nie zaś wprowadzanie nieuzasadnionego z punktu widzenia wykonywania przyszłej umowy ograniczenia w dostępie do udziału w postępowaniu. Proporcjonalność oznacza zatem zachowanie równowagi pomiędzy interesem zamawiającego w uzyskaniu ręką należytego wykonania zamówienia a interesem wykonawców, którzy przez sformułowanie nadmiernych wymagań mogą zostać wyeliminowani z postępowania (...).

(akta kontroli str. 2564-2565)

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane pn. „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie”, przy ustalaniu wartości zamówienia posłużono się dokumentem o nazwie kosztorys inwestorski⁴³, który nie spełniał wymogów określonych w § 7⁴⁴ rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁴⁵. *(Dopiero w toku kontroli przekazano wydruk wersji elektronicznej dokumentu o nazwie kosztorys inwestorski opracowany w maju 2018 r.⁴⁶, ze stroną tytułową zawierającą: a) nazwę obiektu lub robót budowlanych podaniem lokalizacji, b) nazwę i adres zamawiającego, c) nazwę i adres jednostki opracowującej kosztorys, d) imiona i nazwiska, z określeniem funkcji osób opracowujących kosztorys, datę opracowania kosztorysu inwestorskiego. Nie zawierał on jednak wszystkich elementów wymaganych przez ww. rozporządzenie, w tym ogólnej charakterystyki obiektu lub robót, załączników, określenia kodów Wspólnego Słownika Zamówień).* Nieprawidłowość ta stwierdzona została także w postępowaniu „Przebudowa ul. Bogusława X oraz ul. Małkowskiego na odcinku od ul. Bogusława X do al. Wojska Polskiego w Szczecinie”.

⁴³ Zestawieniem (będącym faktycznie Tabelą Elementów Rozliczeniowych – załącznikiem do umowy o wykonanie robót budowlanych) nazwanym kosztorysem inwestorskim zawierającym wykaz prac i ich wartość (roboty drogowe, organizacja ruchu, kanalizacja teletechniczna, zieleni i mała architektura – łącznie 99 pozycji prac, każda mająca osobny numer TER, na łączną kwotę 20 054 756,26 zł netto (24 667 350,19 zł brutto) plus prace związane z pielęgnacją zieleni na kwotę 349 336,86 zł netto (429 684,34 zł brutto), które było nie podpisane i bez daty sporządzenia.

⁴⁴ Kosztorys inwestorski obejmuje: 1) stronę tytułową zawierającą: a) nazwę obiektu lub robót budowlanych z uwzględnieniem nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień i podaniem lokalizacji, b) nazwę i adres zamawiającego, c) nazwę i adres jednostki opracowującej kosztorys, d) imiona i nazwiska, z określeniem funkcji osób opracowujących kosztorys, a także ich podpisy e) wartość kosztorysową robót, f) datę opracowania kosztorysu inwestorskiego. 2) ogólną charakterystykę obiektu lub robót, zawierającą krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określają wielkość obiektu lub robót; 3) przedmiar robót; 4) kalkulację uproszczoną; 5) tabelę wartości elementów scalonych, sporządzoną w postaci sumarycznego zestawienia wartości robót określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do elementu obiektu lub zbiorczych rodzajów robót; 6) załączniki: a) założenia wyjściowe do kosztorysowania, b) kalkulacje szczegółowe cen jednostkowych, analizy indywidualne nakładów rzeczowych oraz analizy własne cen czynników produkcji i wskaźników narzutów kosztów pośrednich i zysku.

⁴⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1389; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysu inwestorskiego

⁴⁶ Element zamówienia na opracowanie projektu budowlano-wykonawczego, odebranego 19 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1133-1143, 1146-1147, 1155-1159, 1185-1186, 1230-1232, 1241-1245, 1264-1267, 1284-1285, 1296-1297, 1301,1302, 1321)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że (...) *W przedłożonym do dokumentacji projektowej kosztorysie inwestorskim, tabela zawierała kolumny nazwane „ilość”, „cena jednostkowa” oraz „wartość”, które odpowiadają odpowiednio parametrom w powyższym wzorze, a wartość kosztorysowa robót stanowiła podsumowanie wszystkich pozycji tabeli. W związku z tym, że kosztorys inwestorski nie stanowi samodzielnego opracowania, a jest częścią składową dokumentacji techniczno-budowlanej, szczegółowy opis zamierzenia zawarty był w poszczególnych opracowaniach branżowych, co w ocenie zarządcy drogi było wystarczające do określenia zakresu robót, które podlegały wycenie (...).*

(akta kontroli str. 2566-2569, 2571-2572)

NIK wskazuje, że kosztorys inwestorski jest samodzielnym opracowaniem, o bardzo sformalizowanej strukturze.

(akta kontroli str. 1592, 1638)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania na wybór wykonawcy przebudowy ul. Bogusława X, al. Jana Pawła II oraz na pełnienie funkcji IK, tj. świadczenie usług związanych z zarządzaniem, koordynacją, kontrolą, nadzorem i rozliczeniem przy realizacji prac budowlanych, których przedmiotem było wykonanie przebudowy al. Jana Pawła II, przeprowadzono na podstawie PZP 2004 w trybie przetargu nieograniczonego. Zamawiający prawidłowo określił rodzaj zamówienia publicznego i zastosował właściwe przepisy PZP 2004 dotyczące robót budowlanych. SIWZ i ogłoszenia o zamówieniu spełniały wymogi określone w art. 36 i 41 PZP 2004. W każdym postępowaniu wybrano najkorzystniejsze oferty i sporządzono protokół z postępowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku rzetelnego udokumentowania zmian dotyczących warunków udziału w postępowaniu oraz posługiwania się kosztorysem inwestorskim, który nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie kosztorysów inwestorskich.

NIK nie oceniała postępowań dotyczących opracowania dokumentacji projektowej przebudowy ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X, sprawowania funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego – IK przebudowy ul. Bogusława X, wykonania robót budowlanych związanych z przebudową ul. Jagiellońskiej, z uwagi na brak akt tych spraw.

3. Przebieg wykonania inwestycji, nadzór nad ich realizacją oraz dalsze utrzymanie

3.1 Terminowość realizacji

Opis stanu faktycznego

Każda z trzech analizowanych inwestycji rozpoczęta została zgodnie z zawartą umową⁴⁷. Żadna nie została jednak ukończona w pierwotnie zakładanym terminie⁴⁸. Datę wykonania przebudowy ul. Bogusława X zmieniono z 23 stycznia

⁴⁷ Ul. Bogusława X – 29 września 2017 r.; ul. Jagiellońska – 25 maja 2017 r.; al. Jana Pawła II – 16 czerwca 2020 r. (umowa nr 35/2020 z 16 czerwca 2020 r.).

⁴⁸ 1) Ul. Bogusława X. W harmonogramie z 25 września 2017 r. Wykonawca rozpoczęcie robót określił na 25 września 2017 r. - przekazanie placu budowy, a zakończenie na 25 stycznia 2018 r. Wg harmonogramu z 5 lutego 2018 r. prace miały zakończyć się 30 kwietnia 2018 r. 2) Ul. Jagiellońska.

2018 r. na 27 kwietnia 2018 r. (wydłużono czas realizacji ze 120 do 214 dni); ul. Jagiellońskiej z 25 września 2017 r. na 10 listopada 2017 r. (wydłużono czas realizacji ze 123 do 169 dni), a al. Jana Pawła II z 15 października 2021 r. na 31 marca 2022 r. (wydłużono czas realizacji z 486 do 653 dni, tj. o 167 dni). Zmiany postanowień zawartych umów w stosunku do treści ofert, na podstawie których wybrano wykonawcę nie zostały dokonane z naruszeniem art. 144 PZP 2004⁴⁹.

Kwota wynagrodzenia umownego brutto wynosiła: ul. Bogusława X - 5 599 441,00 zł⁵⁰; ul. Jagiellońska - 5 998 815,94 zł brutto⁵¹; al. Jana Pawła II - 23 862 000,00 zł brutto, z tego dla części A (zakres prac ZDiTM) - 20 300 074,88 zł, części B (zakres prac wodociągowo-kanalizacyjnych na rzecz ZWiK) - 3 561 925,12 zł⁵². Bieg okresu rękojmi rozpoczął się odpowiednio od: 25 maja 2018 r., 30 kwietnia 2018 r., 11 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1580, 1626, 1671, 1961)

Przebudowane ulice oddane zostały do użytku. Zapisy dokonane przez inspektorów nadzoru w dziennikach budowy oraz ustalenia zawarte w protokołach zdawczo-odbiorczych potwierdziły wykonanie zakresu rzeczowego zgodnie z umowami oraz zawartymi do nich aneksami. Zapisy przeglądów gwarancyjnych każdej z trzech przebudowanych ulic za lata 2021-2024 oraz przeprowadzone przez NIK 27 lutego 2025 r. oględziny wskazywały na niezadawalającą jakość wykonanych robót budowlanych, w tym na wykruszenia fug, spękania kostek kamiennych, zapadnięcia jezdni.

(akta kontroli str. 93-133, 181-221, 524-558, 920-973, 1965-1967, 2429-2519)

3.2 Zmiany zakresu rzeczowego

Podczas realizacji każdej z trzech analizowanych inwestycji zaistniała konieczność dokonania zmian w zakresie, rodzaju oraz ilości robót budowlanych, wynikająca z niedoszacowania, przeszacowania bądź braku ujęcia określonych prac w dokumentacji projektowej. W trakcie przebudowy ul.

Wg harmonogramu z 24 maja 2017 r. przekazanie placu budowy miało nastąpić 25 maja 2017 r., prace rozbiórkowe miały rozpocząć się 29 maja 2017 r., a zakończenie robót określono na 25 września 2017 r. Wg harmonogramu z 13 lipca 2017 r. - zakończenie robót określono na 25 września 2017 r. Wg harmonogramu z 12 października 2017 r. zakończenie robót miało nastąpić 10 listopada 2017 r. 3) Al. Jana Pawła II. Wg harmonogramu 23 czerwca 2020 r. prace miały rozpocząć się 30 czerwca 2020 r. - przekazanie placu budowy, a zakończyć 15 października 2021 r. Wg harmonogramu z 7 września 2020 r. prace miały zakończyć się 16 października 2021 r. Wg aktualizacji harmonogramu z 5 listopada 2020 r. zakończenie prac określono na 16 października 2021 r. Terminy zakończenia prac wg aktualizacji z: 7 kwietnia 2021 r. - 16 października 2021 r.; z 17 czerwca 2021 r. - 31 grudnia 2021 r.; 13 stycznia 2022 r. - 9 lutego 2022 r.; 17 stycznia 2022 r. - 31 marca 2022 r.

⁴⁹ Do umowy na przebudowę al. Jana Pawła II podpisano 10 aneksów; do umowy na przebudowę ul. Bogusława X - sześć aneksów, a ul. Jagiellońskiej - pięć.

⁵⁰ Maksymalna wartość wynagrodzenia (105% wartości brutto podanej w ofercie) 5 879 413,05 zł.

⁵¹ Maksymalna wartość wynagrodzenia (105% wartości brutto podanej w ofercie) 6 298 756,74 zł.

⁵² Maksymalna wartość wynagrodzenia (105% wartości brutto podanej w ofercie) 25 055 100,00 zł, z tego: część A 21 315 078,62 zł, część B 3 740 021,37 zł.

Bogusława X sporządzono siedem protokołów konieczności⁵³, tj.: nr 1⁵⁴ i 2⁵⁵ - 20 marca 2018 r.; nr 3⁵⁶ - 19 marca 2018 r.; nr 4⁵⁷ - 27 marca 2018 r.; nr 5⁵⁸, 6⁵⁹ i 7⁶⁰ - 10 kwietnia 2018 r. Inwestycję zakończono 27 kwietnia 2018 r. W PK nr 2, 3, 4 opisano niedoszacowania, przeszacowania wielkości prac w porównaniu do dokumentacji projektowej, a także rezygnację z wykonania, niektórych pozycji robót. W pozostałych PK opisano: nr 1) zmianę lokalizacji przyłącza (w stosunku do dokumentacji projektowej na wniosek ZWiK); nr 5) zmiany na wniosek wskazanych w protokole podmiotów; nr 6) zmianę na wniosek Wykonawcy (w stosunku do dokumentacji projektowej) technologii wykonania oznakowania poziomego oraz zwiększenie zakresu oznakowania pionowego stałej organizacji ruchu⁶¹; nr 7 - prace wynikające z ujawnienia infrastruktury, która nie była zinwentaryzowana na podkładach mapowych oraz konieczność zastosowania rur osłonowych na przyłączach wodociągowych do budynków - co nie było przewidziane do wykonania w dokumentacji projektowej. Ostateczna wartość umowy wynikająca z wykonania prac opisanych w PK nr 1-7 ustalona została w Aneksie nr 7 z 27 kwietnia 2018 r. na kwotę 5 847 275,70 zł brutto, co stanowiło 104,4% wartości pierwotnej umowy. Zmiany były wprowadzone m.in. na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 PZP 2004 oraz w oparciu o § 17 ust. 2- pkt 2 oraz § 17 ust. 4 pkt 1, 2, 3 Umowy.

Podczas przebudowy ul. Jagiellońskiej sporządzono 21 PK z tego: PK nr 1, 2, 5, 6, 7, 10, 16 i 20 opisywały przyczyny i zakres zmniejszenia zakresu robót, a pozostałe 13 zawierały m.in. uzasadnienia zwiększenia zakresu prac, wykonania robót nieprzewidzianych w TER lub przewidzianych w mniejszej ilości niż wynikało z faktycznych potrzeb (o łącznej wartości 271 172,33 zł brutto). Ostateczna wartość umowy ustalona została w aneksie nr 5 z 10 listopada 2017 r. na kwotę 6 038 228,29 zł brutto. Zmiany zostały wprowadzone m.in. na

⁵³ Dalej: PK.

⁵⁴ Załączona do protokołu Tabela Elementów Rozliczeniowych nie zawierała: daty sporządzenia, wskazania autora, który ją opracował, oraz zatwierdzenia przez IK. Notatka ze spotkania, podczas którego stwierdzono przerobienie przyłącza zgodnie z poleceniem przedstawiciela ZWiK nie miała daty sporządzenia i podpisania.

⁵⁵ W protokole nie wskazano dat dziennych prowadzenia robót sanitarnych, podczas których stwierdzono konieczność wykonania prac będących przedmiotem tego protokołu. Załączona do protokołu Tabela Elementów Rozliczeniowych nie zawierała: daty sporządzenia, wskazania autora, który ją opracował, oraz zatwierdzenia przez IK.

⁵⁶ W protokole nie wskazano dat dziennych prowadzenia robót brukarskich podczas których stwierdzono zasadność wykonania prac będących przedmiotem tego protokołu. Projekt wykonania naświetli przekazany został 12 grudnia 2017 r. a kosztorys prac opracowano 5 grudnia 2018 r. a inspektor nadzoru zatwierdził go 14 lutego 2018 r.

⁵⁷ W protokole nie wskazano dat dziennych prowadzenia robót związanych z wykonaniem koryta, podczas których stwierdzono konieczność wykonania prac będących przedmiotem tego protokołu. Załączony do protokołu załącznik nr 1 z wyliczeniami wartości robót nie zawierał: daty sporządzenia, wskazania autora, który ją opracował, oraz zatwierdzenia przez IK.

⁵⁸ Do protokołu dołączono m.in. protokół z narady technicznej nr 7 z 20 lutego 2018 r. podczas której m.in. zrezygnowano z przestawienia roweru miejskiego. Decyzja o zmianie nasadzeń podjęta została 5 grudnia 2017 r. Rezygnacja z rur osłonowych zaakceptowana została przez nadzór autorski 27 marca 2018 r.

⁵⁹ Wniosek Wykonawcy w sprawie zmiany technologii z 13 marca 2018 r. stanowisko nadzoru autorskiego z 10 kwietnia 2018 r.

⁶⁰ Na dołączonej do protokołu konieczności, notatce z wizji lokalnej nie było daty jej sporządzenia. W protokole nie wskazano także terminu w jakim były prowadzone roboty sanitarne. W aktach zamieszczono dwa kosztorysy ustalające wartość prac do wykonania z 8 grudnia 2017 r. Oba zostały zaakceptowane przez inspektora nadzoru (bez wskazania daty akceptacji).

⁶¹ Zmiany zaproponował Wykonawca, powołując się na swoje doświadczenie zawodowe. Wprowadzone zmiany miały zagwarantować większą trwałość oznakowań poziomych

podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 PZP oraz w oparciu o § 17 ust. 2- pkt 2 oraz § 17 ust. 4 pkt 1, 2, 3 Umowy. Wykonanie robót dodatkowych zlecano Wykonawcy Umowy.

W trakcie przebudowy al. Jana Pawła II, wykonanie robót dodatkowych lub ich zmianę zlecano Wykonawcy Umowy na podstawie, wskazanych w PK, postanowień umownych oraz regulacje PZP 2004 - art. 144 ust. 1 pkt. 6. Sporządzono pięć PK z: 21 września 2020 r., 6 kwietnia i 19 listopada 2021 r., 21 lutego i 12 lipca 2022 r. Np. w PK nr 3 z 19 listopada 2021 r. wprowadzono 13 zmian do zakresu wykonywanych robót. Problemy techniczne związane w wykonaniem prac były zgłaszane przez Wykonawcę w 13 pismach z: 23 marca 2021 r., 22 kwietnia 2021 r., 13 i 18 maja 2021 r., 17, 24 i 25 czerwca 2021 r., 11 i 23 sierpnia 2021 r., 16 i 20 września 2021 r., 27 października 2021 r. Wprowadzono nowe pozycje prac TER 96A, 56A, 98A, 56C, 92A, 100A, 100B, 100C, 45A, 100D, 100E oraz zmieniono ilości w istniejących pozycjach: 94, 95, 96, 4, 12, 45, 27, 39, 2, 3, 16A. Łącznie wartość prac ujętych w PK3 w stosunku do pierwotnego projektu wzrosła o 223 663,76 zł netto, a wraz z pracami ujętymi w PK1 i PK2 o 796 961,91 zł netto (980 263,15 zł brutto). Wartość umowy zwiększyła się o 4,83%, (nie została przekroczona wartość 5% umownego wynagrodzenia). W związku z czym nie była wymagana, zmiana Umowy, a jedynie sporządzenie PK. Zmiany wprowadzono w oparciu o § 17 ust. 4 pkt 1) i 3), 5) i ust. 6; § 17 ust. 9 pkt 2); § 17 ust. 1; § 17 ust. 7 umowy nr ZDiTM 35/2020.

(akta kontroli str. 1962-1963, 1975-2020)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Zaakceptowanie Protokołów Konieczności, do których załączone zostały dokumenty bez oznaczonych dat ich sporządzenia było przeoczeniem osób przygotowujących i potwierdzających taki Protokół. Inżynier kontraktu odpowiedzialny za skompletowanie załączników uznał takie dane za wystarczające. Procedura od momentu zgłoszenia wniosku przez Wykonawcę poprzez przepracowanie Protokołu Konieczności (PK) do finalnego jego podpisania niejednokrotnie wymagała dłuższego okresu czasu. Powyższe związane było z koniecznością ustalenia zakresu, sposobu rozliczenia, kalkulacji cen, potwierdzenia zasadności i weryfikacji przez Inżyniera Kontraktu, czy potwierdzenia przez Nadzór Autorski. Nie zawsze dane przekazane przez Wykonawcę we wniosku od razu były podstawą do przygotowania Protokołu Konieczności, niejednokrotnie wymagały one uszczegółowienia czy uzupełnienia. Ponadto konieczność sprawdzenia poszczególnych wyliczeń i kalkulacji przez poszczególnych inspektorów branżowych również wymagała czasu. W chwili obecnej nie jesteśmy w stanie wskazać, które z prac ujętych w Protokołach Konieczności (PK) były wykonane przed, a które po ich podpisaniu. Natomiast działania Zamawiającego skoncentrowane były na terminowej realizacji zadania bez niepotrzebnego wstrzymywania prac na czas procedowania poszczególnych Protokołów Konieczności, w związku z czym część prac była prowadzona równolegle z procedowaniem lub przed jego podpisaniem. Należy podkreślić, że wstrzymanie prac na czas procedowania i uzgadniania Protokołów Konieczności skutkowałaby niedotrzymaniem terminu realizacji robót budowlanych, co w czasie późniejszym mogłoby skutkować roszczeniem Wykonawcy o zwrot kosztów ogólnych budowy. Kolejnym argumentem było niwelowanie utrudnień w ruchu dla mieszkańców spowodowanych możliwymi kolejnym wstrzymaniem prac na czas procedowania PK. Powyższe miałyby również negatywny*

wydzwięk medialny związany z brakiem postępu prac na budowie przy jednoczesnym wydłużonym zamknięciu ulic dla ruchu pojazdów np. przy realizacji al. Jana Pawła II.

(akta kontroli str. 2699-2700)

W protokole konieczności nr 5 z 12 lipca 2022 r. stwierdzono m.in., że w wyniku weryfikacji przedłożonych dokumentów ujawniono rozbieżności między wykonanymi ilościami związanymi z wykonywaniem nawierzchni drogowych a robotami poprzedzającymi ich wykonanie takimi jak: wykonanie koryta, plantowanie podłoża, wykonanie podbudów związanych i niezwiązanych, robotami związanymi z wykonywaniem kanalizacji deszczowej. Przedłożone obmiary zostały ponownie zwrócone Wykonawcy celem ponownej analizy. W wyniku powyższego, w ramach wzajemnych uzgodnień ustalono 12 lipca 2022 r. ostateczne zakresy rzeczowe należne dla Wykonawcy, które zostały wykazane w przejściowym świadectwie płatności⁶² 18A - rozliczenie końcowe. Weryfikacja ilości i wartości kontraktu wykazała zwiększenie/przekroczenie wartości kontraktu ponad 105% wartości wynagrodzenia Wykonawcy wskazanej w § 7 ust. 2 lit. a) Umowy ZDiTM 35/2020.

(akta kontroli str. 2011-2020)

Końcowa wartość umowy na przebudowę al. Jana Pawła II ustalona została w aneksie nr 10 z 16 listopada 2022 r. na kwotę 25 479 537,53 zł brutto (część A - ZDiTM na kwotę 21 917 612,41 zł brutto; część B - ZWiK na kwotę 3 561 925,12 zł brutto). Zmiany zostały wprowadzone na podstawie art. 630 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶³ cywilnego, art. 455 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁴ w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w § 17 ust. 4 pkt 3 Umowy.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: (...) należy podkreślić, że Zamawiający kilkakrotnie przypominał Wykonawcy o przedłożeniu rozliczenia końcowego zadania. Rozliczenie końcowe zadania zostało przekazane do Zamawiającego nr 1 – ZDiTM dopiero 15 czerwca 2022 r. i po uwagach Zamawiającego zostało zaakceptowane 12 lipca 2022 r. Istotnym jest także zapis Umowy ZDiTM 35/2020, a mianowicie par. 8 ust 4 Umowy „Suma płatności przejściowych nie może być większa niż 90% wartości każdego z zakresów robót (...). Dlatego też co najmniej 10% wartości kontraktu pozostaje do rozliczenia w końcowym rozliczeniu zadania. To w tym momencie Wykonawca ma również możliwość rozliczenia różnic wynikających np. z geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Zatem płatność końcowa zgodnie z postanowieniami Umowy powinna wynosić nie mniej niż 10% wartości umownej czyli ponad 2 mln zł.

(akta kontroli str. 1693, 1719-1730, 2703)

3.3 Organizacja nadzoru nad realizacją inwestycji i jego udokumentowanie

Kierownik budowy ustanowiony został w każdej kontrolowanej inwestycji. Zapewniony został nadzór autorski. W ZDiTM wyznaczono osoby odpowiedzialne za prowadzenie inwestycji. Zarząd wprowadził umowny obowiązek dokumentowania przebiegu wykonywania robót budowlanych w dziennikach budowy.

⁶² Dalej: PŚP.

⁶³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

⁶⁴ Dz.U z 2024 r. poz. 1320; dalej: PZP.

(akta kontroli str. 1782-1783, 1873, 1963-1964)

Do obowiązków IK należało m.in.: zarządzanie i koordynacja wszystkich czynności związanych z realizacją zadania; weryfikacja dokumentacji; pełnienie nadzoru inwestorskiego i kontrola nad realizacją robót budowlanych zgodnie z Prawem budowlanym i obowiązującymi przepisami; działania mające na celu terminowe zakończenie i właściwą realizację zadania; dokumentowanie postępu robót związane z realizacją zadania. Zakres działań IK obejmował m.in.: zapoznanie się, weryfikację, sprawdzenie wzajemnej zgodności i kompletności dokumentacji projektowej i sporządzenie w tym zakresie opisanych w umowach dokumentów; stałą obecność na placu budowy przez okres trwania Zadania; odpowiednio wyprzedzające informowanie Zamawiającego o wszelkich zagrożeniach występujących podczas realizacji robót, które mogą mieć wpływ na wydłużenie czasu wykonania lub zwiększenia kosztów oraz proponowanie sposobów ich zapobiegania; ścisłą współpracę z Projektantem sprawującym Nadzór Autorski; nadzór nad robotami wykonywanymi przez Wykonawcę Robót; dokonywanie odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu; sprawdzanie miesięcznych zestawień ilości wykonanych robót potwierdzonych wypełnioną Tabelą Elementów Rozliczeniowych; sporządzanie protokołu odzysku materiałów pochodzących z rozbiórki nawierzchni ulic i chodników (Inwentaryzacji należało dokonać wspólnie z przedstawicielem ZDiTM); akceptację materiałów przed wbudowaniem; sporządzanie protokołów konieczności wykonania robót dodatkowych, wnioskowanych przez Wykonawcę oraz ich opiniowanie i rekomendowanie Zamawiającemu, w przypadku gdy zostaną uznane za zasadne oraz opiniowanie dodatkowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej; opiniowanie propozycji zmian technologii wykonania robót i zmian materiałowych proponowanych przez Wykonawcę, a także opiniowanie dokumentacji zamiennej projektowo-kosztorysowej). IK był upoważniony do podejmowania w uzgodnieniu z Zamawiającym decyzji, w tym do dopuszczenia materiałów, prefabrykatów i wszystkich elementów i urządzeń przewidzianych, do wbudowania i wykorzystania przy realizacji robót). IK mógł składać do Zamawiającego wnioski, w tym dotyczące zmian dokumentacji projektowej, terminu wykonania robót w umowie, kiedy zmiana taka nie wynikała z winy lub zaniedbań wykonawcy robót. IK byli zobowiązani do składania raportów z wykonywanych prac (miesięcznych i końcowego).

(akta kontroli str. 1515-1524, 1535-1542, 1783-1784)

W sprawie przedłożonych raportów przez IK przebudowy ul. Bogusława X, Dyrektor ZDiTM oświadczył, że uległy one zbrakowaniu. W trakcie realizacji przebudowy al. Jana Pawła II, raporty miesięczne były składane przez Wykonawcę oraz IK.

(akta kontroli str. 1051-1052, 2172-2359)

Do zadań pracowników ZDiTM w ramach przebudowy ul. Jagiellońskiej należało pełnienie nadzoru inwestorskiego oraz sprawowanie kontroli nad realizacją robót budowlanych zgodnie z Prawem Budowlanym, w tym: 1) koordynowanie inwestycji drogowych prowadzonych przez ZDiTM i reprezentowanie zamawiającego zgodnie z warunkami określonymi w umowach na roboty budowlane, 2) wykonywanie zadań w zakresie praw i obowiązków zamawiającego zgodnie z warunkami umów (przekazanie placu budowy,

dzienników budowy, zatwierdzanie podwykonawców itd.), 3) zatwierdzanie dokumentów poświadczających wykonanie robót, 4) kontrola merytoryczna faktur za roboty, nadzór oraz udział w rozliczeniu zadań, 5) uczestnictwo w radach budowy i spotkaniach roboczych z ramienia Zamawiającego oraz pracach komisji odbioru zrealizowanych zadań, przygotowywanie obiektu do przekazania do użytkowania, 6) rozpatrywanie skarg i wniosków związanych z realizowanym zadaniem inwestycyjnym.

(akta kontroli str. 1783, 1963-1964)

W każdej z trzech analizowanych inwestycji były prowadzone dzienniki budowy. Odnotowywano w nich z różnym poziomem szczegółowości m.in.: kolejne etapy realizowanych prac, prace ulegające zakryciu, ich potwierdzenia przez inspektorów nadzoru, przerwy w wykonywaniu prac ze względu na warunki pogodowe. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, m.in., że *Zamawiający wprowadzając własny tzw. „wewnętrzny dziennik budowy”, oczekiwał, że będą w nim dokonywane wpisy dotyczące tylko zasadniczych zagadnień mających na celu zrelacjonowanie najważniejszych elementów procesu budowlanego zamykające pewne etapy prac. Zamawiający nie wymagał szczegółowych zapisów w dzienniku budowy ponieważ na bieżąco uczestniczył w radach budowy, spotkaniach na budowie, a więc posiadał wiedzę o bieżącym postępie prac i problemach na budowie. Cel prowadzenia „wewnętrznego dziennika budowy” miał sprowadzać się do ewentualnej przyszłej możliwości wglądu przez zainteresowanych nie będących uczestnikami procesu budowlanego do zobrazowania granicznych dat / etapów budowy. (...). Intencją Zamawiającego przy formułowaniu zapisu w umowie na pełnienie funkcji Inżyniera kontraktu było zapewnienie obecności Inżyniera na każde wezwanie Zamawiającego lub Kierownika budowy. Wskazany w piśmie obowiązek kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem w toku wykonywania robót budowlanych przez Nadzór Autorski realizowany był m.in. przez obecność na naradach technicznych/radach budowy, podczas wizji w terenie realizowanych po naradach.*

(akta kontroli str. 1866, 2047-2169, 2697, 2701-2702)

Część robót ulegających zakryciu wykonanych w trakcie przebudowy al. Jana Pawła II, nie została odebrana przez inspektora nadzoru – brak było wpisów do dziennika budowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1971-1974, 1873-1784, 2094-2169)

3.4 Zabezpieczenie interesu Zarządu w zawartych umowach na wykonanie robót budowlanych, dokumentacji projektowej i pełnienie funkcji IK.

W każdej z trzech umów z Wykonawcami robót budowlanych na przebudowę ul. Bogusława X, Jagiellońskiej i al. Jana Pawła II, określono warunki rękojmi która wynosiła odpowiednio 72, 72 i 60 miesięcy. W umowach wskazano m.in., że: w przypadku wystąpienia wad i usterek przy odbiorze końcowym, bieg okresu rękojmi rozpoczyna się po protokolarnym potwierdzeniu usunięcia usterek i wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym; w okresie rękojmi: co 12 miesięcy lub częściej (w zależności od potrzeb) zostaną przeprowadzone przeglądy określone w umowach, jako „przeglądy gwarancyjne”. W żadnej z trzech ww. umów nie było postanowień dot. gwarancji udzielonej przez Wykonawcę, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1586, 1631-1632, 1676-1677, 1865, 1965, 2956-2958)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *W przypadku zadań: „Przebudowa ul. Jagiellońskiej ...” oraz „Przebudowa ul. Bogusława X...” okres rękojmi stanowił jedno z kryterium oceny ofert. W związku z powyższym przyjęty przez Wykonawcę maksymalny okres rękojmi za wady przedmiotu umowy to 72 miesiące zgodnie z otrzymaną ofertą. Natomiast, w przypadku zadania: „Przebudowa al. Jana Pawła II ...” okres rękojmi nie stanowił kryterium oceny ofert i został przyjęty zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 568 KC, tj. na poziomie 60 mc.*

(akta kontroli str. 2593-2594)

W każdej z trzech ww. umów na wykonanie robót budowlanych określono zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Postanowienia w tym zakresie zawarto także w umowie na pełnienie funkcji IK przy wykonywaniu prac związanych z przebudową al. Jana Pawła II. Natomiast nie zostały one przewidziane w trzech umowach na sporządzenie dokumentacji projektowej i umowie na pełnienie funkcji IK przy wykonywaniu prac związanych z przebudową ul. Bogusława X. W powyższych ośmiu umowach zawarto postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *W czasie prowadzenia robót budowlanych przez Wykonawców analizowanych trzech ulic nie zostały stwierdzone nieprawidłowości skutkujące koniecznością naliczenia kar umownych (z wyłączeniem ul. Jagiellońskiej i naliczeniem kary umownej za opóźnienie w usunięciu wad i usterek zgłoszonych przy odbiorach (...)). Jeżeli dochodziło do nieprawidłowości były one usuwane na bieżąco przy zachowaniu terminów określonych w umowach. W trakcie trwania rękojmi na przedmiotowych zadaniach inwestycyjnych Zamawiający nie dopuszczał do sytuacji, w której podmioty zewnętrzne wchodziły na planowane roboty budowlane. Przedstawione przez gestorów sieci zadania inwestycyjne na nieruchomościach objętych rękojmią po konsultacji z pracownikami działu merytorycznego odpowiedzialnego za inwestycję pod względem terminu obowiązywania rękojmi opiniowane były negatywnie na etapie uzgadniania w Pracowni Narad Koordynacyjnych w Miejskim Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szczecinie przebiegu projektowanych urządzeń obcych. Do naruszenia nawierzchni jezdni czy też chodnika dochodziło wyłącznie w przypadkach konieczności usunięcia awarii urządzeń obcych znajdujących się w pasie drogowym. (...) W trakcie trwania rękojmi za wady przedmiotu umowy Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego nie naliczył kar umownych Wykonawcom robót budowlanych na trzech analizowanych zadaniach.*

(akta kontroli str. 1490-1514, 1527-1528, 1535-1547, 1588-1589, 1634-1635, 2696-2697, 2701)

3.5 Okresowe kontrole stanu dróg, objazdy dróg

ZDiTM w latach 2016-2024 prowadził kontrole stanu dróg i książki dróg. Dzienniki objazdów dróg były prowadzone za lata 2023-2024. Brak było dzienników za lata poprzednie. Zagadnienie to było m.in. przedmiotem kontroli NIK nr P/21/031 - Zarządzanie pasem drogowym w miastach. W wystąpieniu pokontrolnym z 19 sierpnia 2021 r. sformułowano m.in. wniosek o uzupełnienie ewidencji dróg o dzienniki objazdu dróg.

W każdym roku przeprowadzano kontrole wynikające z art. 62 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego (odpowiednio: okresowe pięcioletnie w 2020 r.; roczne

w pozostałych latach). Protokoły z kontroli nie zawierały niektórych informacji wymaganych ww. przepisem, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wszystkie protokoły sporządzone zostały w wersji papierowej. ZDiTM nie wykonywał dokumentacji fotograficznej prowadzonych przeglądów, w tym usterek, które wymagały prac konserwacyjnych lub naprawczych.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *ZDiTM rozważał możliwość rozszerzenia przeglądów o dokumentację fotograficzną. Natomiast z uwagi na ilość dróg ok. 800 km na terenie miasta Szczecin, koszt wykonania okresowych kontroli rocznych lub pięcioletnich wzrósłby o kilkanaście tysięcy złotych, na co w poprzednich latach nie było zabezpieczonych środków finansowych.*

(akta kontroli str. 10-12, 1964, 2697)

3.6 Naprawy dróg po oddaniu ich do użytkowania

Bieg okresu rękojmi za wady wykonanego przedmiotu umowy rozpoczął się odpowiednio dla: ul. Bogusława X - 25 maja 2018 r. (upłynął 25 maja 2024 r.); ul. Jagiellońskiej - 30 kwietnia 2018 r. (upłynął 30 kwietnia 2024 r.); al. Jana Pawła II - 11 października 2022 r. (upłynie 11 października 2028 r.). W umowach na wykonanie robót budowlanych zawarto postanowienie, że po zakończeniu okresu rękojmi, dokonany zostanie ostateczny odbiór robót, który będzie potwierdzeniem wykonania przez Wykonawcę zobowiązań wynikających z Umowy. W przypadku ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X powyższe odbiory nie zostały przeprowadzone. Zastępca Kierownika Działu IU oświadczyła, że wynikało to z niedopatrzenia

(akta kontroli str. 1586, 1631-1632, 1676-1677, 1965, 2956-2958)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *ZDiTM: w zakresie napraw nawierzchni po upływie rękojmi na przedmiotowych zadaniach nie poniósł kosztów, gdyż nie wykonywał żadnych napraw. Stan techniczny nie wymagał interwencji bieżącego utrzymania i nie stwarza zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowników.. od momentu oddania do użytkowania al. Jana Pawła II nie ponosił kosztów napraw stwierdzonych wad i usterek objętych rękojmią (...) nie ponosił kosztów napraw nawierzchni na omawianych trzech ulicach w latach 2018-2024 r.*

(akta kontroli str. 1403, 2639)

W każdym z protokołów przeglądów gwarancyjnych stwierdzano wady i usterki dotyczące m.in. spoinowania i wykruszania się kamieni, np.:

1) ul. Bogusława X – w przeglądzie gwarancyjnym z: 18 marca 2024 r. wskazano, że - należy dokonać lokalnych uzupełnień w spoinowaniu nawierzchni z kostki kamiennej oraz wymiany uszkodzonych kostek kamiennych nawierzchni (dotyczy całego zakresu Zadania); z 27 lutego 2023 r. - należy dokonać lokalnych uzupełnień w spoinowaniu nawierzchni z kostki kamiennej oraz wymiany uszkodzonych kostek kamiennych nawierzchni (dotyczy całego zakresu Zadania), do zastabilizowania nawierzchni chodników w rejonie studni teletechnicznych; z 27 września 2021 r. - należy dokonać lokalnych uzupełnień w spoinowaniu nawierzchni z kostki kamiennej oraz wymiany uszkodzonych kostek kamiennych nawierzchni (dotyczyło całego zakresu Zadania), brak możliwości ustalenia przyczyny powstania wyniesienia liniowego nawierzchni, do zastabilizowania nawierzchni chodników w rejonie studni teletechnicznych;

2) ul. Jagiellońska – a) w protokole z przeglądu gwarancyjnego z 22 kwietnia 2024 r. stwierdzono siedem usterek, w tym uszkodzenie nawierzchni jezdni z kostki kamiennej i spoinowania - cały zakres, termin usunięcia usterek - do 31 maja 2024 r.; b) w przeglądzie gwarancyjnym z 13 kwietnia 2023 r. stwierdzono pięć usterek, w tym uszkodzenie nawierzchni jezdni z kostki kamiennej i spoinowania - cały zakres; uszkodzenie nawierzchni jezdni - na zakręcie przy pl. Zamenhofa; zapadnięcie nawierzchni jezdni na sugerowanym przejściu dla pieszych na wysokości ul. Jagiellońskiej 13/86; termin usunięcia usterek - do 31 lipca 2023 r.; c) w przeglądzie gwarancyjnym z 19 maja 2022 r. stwierdzono osiem usterek, w tym: zapadnięcie nawierzchni jezdni na sugerowanym przejściu dla pieszych na wysokości ul. Jagiellońskiej 86; zapadnięcie nawierzchni jezdni na sugerowanym przejściu dla pieszych - na wjeździe na pl. Zamenhofa; uszkodzenie nawierzchni jezdni - na zakręcie przy pl. Zamenhofa; wystająca płyta kamienna przy hydrancie - pl. Zamenhofa; termin usunięcia usterek - do 31 sierpnia 2022 r.;

3) al. Jana Pawła II – a) pierwszy przegląd gwarancyjny przeprowadzono 26 kwietnia 2023 r.; sformułowano m.in. sześć uwag dot. branży drogowej, w tym: nr 4 - *skrzyżowanie ul. Mazurska z Jana Pawła II (strona przy komisariacie Policji). Stojąca woda po opadach i problemy z odpływem wód opadowych. Wykonawca wykona pomiary wysokościowe krawężnika oraz dokona pomiarów zagłębień nawierzchni z kostki i usunie usterkę.*; nr 5 - *Wykonawca poprawi równość nawierzchni pasa rozdziel (zapadnięta płyta).*; nr 6 - *Stwierdzono na całym zadaniu miejscowe wykruszenia fug w nawierzchniach jezdni oraz spękania kostki. Wykonawca opracuje i przedłoży program naprawczy wskazujący szczegółową lokalizację i planowane realne terminy realizacji. Proponowane terminy realizacji prac naprawczych to okres wakacyjny. Wykonawca opracuje Tymczasową organizację ruchu i uzyska jej zatwierdzenie w celu wykonania robót naprawczych.*; termin usunięcia usterek - 31 sierpnia 2023 r.; Wykonawca miał powiadomić pisemnie Zamawiającego i IK o fakcie usunięcia usterek wykazanych w protokole; b) podczas przeglądu gwarancyjnego z 18 kwietnia 2024 r. stwierdzono m.in.: nr 1- *Zapadnięcia, uszkodzenia, spękania i ubytki w fudze cementowa kostki w części jezdni po stronie wschodniej oraz zachodniej (wskazania w dokumentacji fotograficznej) - Wykonawca zaktualizuje COR w zakresie napraw miejscowych w celu przytępienia do usuwania usterek. Wskazane terminy usunięcia usterek to okres wakacyjny, tj. lipiec-sierpień 2024 i powiadomi strony o ich usunięciu.*; nr 2 - *Zapadnięcia nawierzchni chodnika w ul. Mazurskiej prawdopodobnie spowodowane osiadaniem gruntu po wykonanej w ramach kontraktu przebudowie sieci wodociągowej. Wskazane terminy usunięcia usterek to okres wakacyjny tj. lipiec-sierpień 2024 i powiadomi strony o ich usunięciu.*; nr 7 - *Zastoiny wód opadowych na skrzyżowaniu ul. Felczaka i ul. Wielkopolskiej (pismo Zamawiającego z 11 kwietnia 2024) Wykonawca usunie usterkę w terminie kontraktowym tj. w ciągu 14 dni od zgłoszenia i powiadomi strony o ich usunięciu.*; nr 8 - *Zapadnięcia i ubytki w nawierzchni ok. Niedziałkowskiego (pismo Zamawiającego z 19 marca 2024) Wykonawca usunie usterkę w terminie kontraktowym, tj. w ciągu 14 dni od zgłoszenia i powiadomi strony o ich usunięciu.*; Wykonawca 9 sierpnia 2024 r. wystąpił o przesunięcie terminu usunięcia usterek do końca września 2024 r., na co ZDiTM wyraził zgodę 21 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 93-133, 181-222, 524-558, 920-974, 1965-1967)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: (...) w odpowiedzi na Protokoły z przeglądów gwarancyjnych wykonawca prac firma Eurovia podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko w zakresie powodów powstania usterek nawierzchni jezdni. W przypadku ul. Bogusława X jak również przy ul. Jagiellońskiej część usterek w toku weryfikacji okazała się być wynikiem działania podmiotów zewnętrznych, które w okresie rękopis miały na wskazanej ulicy zajęcie pasa drogowego związane z prowadzonymi robotami lub zgłoszonymi awariami. Ponadto część zrealizowanych inwestycji Bogusława X jak również przy ul. Jagiellońskiej objętych zostało zakresem nowego zadania inwestycyjnego tj. Przebudowy al. Wojska Polskiego (...). W zakresie al. Jana Pawła II - Protokół z przeglądu gwarancyjnego z 18 kwietnia 2024 r. wada wyszczególniona w pkt. 2 została usunięta w terminie do 15 listopada 2024 r., wada wskazana w pkt. 6 została usunięta w terminie do 30 września 2024 r. W odniesieniu do pkt. 1 Wykonawca dokonał jedynie naprawy nawierzchni jezdni przy wpustach deszczowych w terminie do 30 września 2024 r. w pozostałym zakresie podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko w zakresie powodów powstania usterek naw. jezdni z kostki kamiennej. W pkt. 5 potwierdzono, że wskazana usterka jest wynikiem działania osób trzecich. W odniesieniu do pozostałych punktów Protokołu w oparciu o stanowisko Inżyniera Kontraktu Zamawiający odstąpił od roszczenia gwarancyjnego.

(akta kontroli str. 2639)

Ogłędziny NIK przeprowadzone 6 marca 2025 r. wykazały, że nadal na przebudowanych ulicach występowały wykazane w protokołach przeglądów gwarancyjnych wady i usterki dotyczące m.in. wykruszenia kostek kamiennych, spoinowania, zapadnięcia nawierzchni.

(akta kontroli str. 2429-2519)

Wykonawca przebudowy ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X⁶⁵ przedłożył 28 maja 2019 r. opinię na temat wykonania stanu technicznego i przyczyny powstania uszkodzeń nawierzchni z elementów granitowych ul. Jagiellońskiej oraz ul. Bogusława X w Szczecinie (maj 2019 r.)⁶⁶, w której stwierdzono m.in., że: *Obecnie ciągi jezdne ulegają stale degradacji. Szczególnie widoczne są zniszczenia fug i kostek w miejscach charakterystycznych, czyli tam, gdzie pojazdy hamują, zmieniają kierunek jazdy. W mojej ocenie podstawowym problemem jest zastosowanie sztywnej zaprawy do fugowania, o wysokich parametrach wytrzymałościowych przy podbudowie o niskiej sztywności (kruszywowej). W tym przypadku kostka powinna spocząć na minimum 10 centymetrowej warstwie zaprawy, najlepiej drenazowej, o wytrzymałości na ściskanie powyżej 40 Mpa. Odkrywka ujawniła zbyt płytkie fugowanie kostek. Kolejnym problemem jest brak zaprojektowania i wykonania dylatacji. Powstające w nawierzchniach naprężenia nie mają możliwości kompensacji. Efektem tego są zniszczenia. Projektowany elastyczny szlam z trasem nie jest środkiem stosowanym do spoinowania, służy on jako warstwa szczepna. Negatywne skutki są potęgowane dodatkowo zastosowaniem kostek o śliskim spodzie, elementy brukowe w takiej sytuacji mają tendencję do przesuwania się nawierzchni. Spód kostek powinien zostać uszorstkowany przez wbudowaniem. Szerokość fug dla płyt o rozmiarze 100x50 cm w przedziale 2-3 mm nie jest prawidłowym rozwiązaniem, takie zbrukowanie spowoduje powstawanie wykruszeń.*

⁶⁵ Zakończonych odpowiednio: 10 listopada 2017 r. i 27 kwietnia 2018 r.

⁶⁶ Dalej: Opinia z maja 2019 r.

Proces niszczenia będzie stale postępował. Pojawienie się wad jest efektem błędów projektowych.

(akta kontroli str. 2021-2038)

Wykonawca dokumentacji projektowej, w opinii z 31 października 2019 r. dotyczącej wykonania projektu budowlano-wykonawczego dla przebudowy ul. Jagiellońskiej (e-mail z tej sprawie skierowano do niego 31 maja 2019 r. z terminem odpowiedzi do 5 czerwca 2019 r.), stwierdził m.in., że: *przyjęta konstrukcja pod kostkę kamienną jest typową konstrukcją pozwalającą przenieść założone obciążenie ruchem (KR3) na obydwu ulicach. (...). Wypełnienie spoin założono po konsultacji z producentem fugi na wysokość ok. 5 cm. Taki wymóg został założony w specyfikacji technicznej. W przesłanej analizie załączono zdjęcie z odkrywki, w której fuga w pełnej zwartej formie, wymaganej przez specyfikację, wypełnia przestrzeń pomiędzy kostkami na głębokości ok. 2-2,5 cm. Podobna sytuacja została stwierdzona przy rozbiórce fragmentu kostki na skrzyżowaniu ulic Bogusława i Małkowskiego (...). Jeżeli podobna sytuacja jest na całości wykonanego odcinka może to być jednym z powodów uszkodzeń nawierzchni. Jednocześnie przypominamy, że identyczna konstrukcja została zastosowana na parkingu wzdłuż al. Niepodległości, gdzie mamy do czynienia ze skumulowaniem się zjawisk związanych z manewrowaniem, hamowaniem oraz stałym obciążeniem pojazdów. Po 4 latach użytkowania nie stwierdzono tam żadnych ubytków w fudze ani uszkodzenia kostek. (...) W opinii natomiast zupełnie nie ma odniesienia do sytuacji jaka miała miejsce w końcowym okresie budowy a co może mieć podstawowy wpływ na stan nawierzchni. Przypominamy, że Wykonawca wykonywał prace związane z wykonaniem fugi niezgodnie z technologią opisaną przez producenta (...) w trakcie prac odbiorowych dokonywał usuwania nadmiaru fugi zarówno w sposób mechaniczny jak i przy pomocy środków chemicznych nie zatwierdzonych przez Zamawiającego. W opinii nadzoru autorskiego mogło to doprowadzić zarówno do uszkodzenia powierzchni kamienia jak i przede wszystkim fugi.*

(akta kontroli str. 2039-2042)

Wykonawca przebudowy al. Jana Pawła II przedłożył w czerwcu 2023 r. opinię na temat wystąpienia uszkodzeń kostki kamiennej na wykonanej nawierzchni jezdni zrealizowanej inwestycji pn. „Przebudowa ul. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie”. Autorem opinii był ten sam biegły⁶⁷, który opracował opinię na rzecz Wykonawcy przebudowy ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X. W opinii z czerwca 2023 r. stwierdził m.in.: *W mojej ocenie podstawowym problemem jest zastosowanie sztywnej zaprawy do fugowania, o wysokich parametrach wytrzymałościowych przy podbudowie o niskiej sztywności (kruszywowej). W tym wypadku kostka powinna spocząć na minimum 10 centymetrowej warstwie zaprawy, najlepiej drenażowej, o wytrzymałości na ściskanie powyżej 40 MPa. Odkrywka ujawniła zbyt płytkie fugowanie kostek. Kolejnym problemem jest brak wykonania dylatacji. Powstające w nawierzchniach naprężenia nie mają możliwości kompensacji. Efektem tego są zniszczenia. Projektowany elastyczny szlam z trasem nie jest środkiem stosowanym do spoinowania, służy on jako warstwa szczepna. Negatywne skutki są potęgowane*

⁶⁷ [...] Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

dodatkowo zastosowaniem kostek o śliskim spodzie, elementy brukowe w takiej sytuacji mają tendencje do przesuwania się w nawierzchni. Spód kostek powinien zostać uszorstkowany przed wbudowaniem. Proces niszczenia będzie stale postępował. Pojawianie się wad jest efektem błędów projektowych. Należy tu również podnieść, iż nie jest to problem odosobniony w Szczecinie. Identyczne zniszczenia możemy zauważyć, na przykład na ulicy Jagiellońskiej i Bogusława X. W tamtych przypadkach założono zastosowanie takiego samego rozwiązania konstrukcyjnego. Po pojawieniu się degradacji na tych ulicach powinny zostać zrewidowane wszystkie projekty.

(akta kontroli str. 139-155, 492-508)

Wykonawca dokumentacji projektowej ustosunkowując się do powyższej opinii z czerwca 2023 r. stwierdził m.in.: (...) Wskazywana w odpowiedzi Wykonawcy ekspertyza dotycząca kruszącej się fugi jest zdaniem nadzoru autorskiego bardzo powierzchowna i wskazuje nie na powód uszkodzeń a jedynie na wtórny ich efekt. Dokumentacja projektowa nie wskazywała i nie mogła wskazywać żadnego konkretnego materiału do wykonania wypełnienia fug. W Dokumentacji i w STWIORB wymagania były wskazaniem jaki efekt wykończenia nawierzchni oczekiwany jest przez Projektanta. Wykonawca przedstawił do wykonania określone materiały wraz ze stosowanymi dokumentami wskazującymi, że są przeznaczone do tego właśnie celu wraz z instrukcją producenta w jaki sposób powinny być one wbudowane - tym bardziej niezrozumiałe jest w tym momencie przedstawianie ekspertyzy, że wbudowany materiał przedstawiony przez wykonawcę nie nadaje się do tego celu. W odniesieniu do kostki kamiennej i sposobu jej obróbki, w przedmiotowej inwestycji zastosowano kostkę cięto-łupaną z górną powierzchnią ciętą płomieniowaną. Przywoływane w ekspertyzie porównywanie do innych inwestycji jest nietrafione z uwagi na zastosowanie na nich kostki ciętej we wszystkich płaszczyznach. Niebezpieczeństwo przemieszczania się poziomego kostki w żadnym z zaobserwowanych na przedmiotowej inwestycji przypadków nie nastąpiło. Podsumowując, w ocenie nadzoru autorskiego powodem uszkodzeń nawierzchni jest zła jakość wykonania robót, która pojawiła się głównie w obrębie jezdni wschodniej. Powodami uszkodzeń jest zła jakość wykonania podłoża pod kostką w zakresie podbudowy jak i podsypki i wypełnienie spoin pomiędzy kostkami zarówno w zakresie podsypki jak i masy fugującej. Pęknięcia masy fugującej są efektem wtórnym spowodowanym powyższymi czynnikami.

(akta kontroli str. 171-175, 510-514)

IK przebudowy al. Jana Pawła II przedstawiając swoje stanowisko do ww. opinii z czerwca 2023 r. stwierdził: W opinii IK należałoby wystąpić do producenta materiału do fugowania o zajęcie stanowiska w zakresie stwierdzonych problemów eksploatacyjnych. Problem z nawierzchnią może mieć również podłoże w tzw. czynniku ludzkim poprzez niezachowanie terminów technologicznych w trakcie jej wykonywania co ma odzwierciedlenie w punktualności degradacji nawierzchni. W opinii IK biorąc pod uwagę stany wykonanych nawierzchni w okresach eksploatacji na wykonywanych wcześniej inwestycjach w tożsamej technologii wskazuje na konieczność zrewidowania - odstąpienia od realizacji nawierzchni w takiej technologii, gdzie dopuszczony jest ruch pojazdów.

(akta kontroli str. 169-170, 509, 1965-1967)

ZDiTM w piśmie do Wykonawcy z 31 lipca 2023 r. powtórzył argumentację przedstawioną przez autora dokumentacji projektowej i stwierdził: (...) *Zamawiający nie przyjmuje argumentacji Wykonawcy jakoby do uszkodzeń nawierzchni doszło na skutek wadliwych rozwiązań projektowych. W związku z powyższym Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie wzywa Wykonawcę do niezwłocznego podjęcia działań naprawczych nawierzchni jezdni z kostki kamiennej.* Wykonawca w piśmie z 19 września 2023 r. powiadomił ZDiTM, że podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w piśmie z 26 czerwca 2023 r. i nadal będzie wykonywać naprawy, co podyktowane jest przede wszystkim chęcią ograniczenia ingerencji podmiotów trzecich w prace wykonane przez Wykonawcę.

(akta kontroli str. 515-520, 1697)

Kierownik Działu IU 27 września 2024 r. sporządziła wniosek o udzielenie zamówienia publicznego poniżej 130 000 zł, którego przedmiotem było wykonanie badań laboratoryjnych cech wytrzymałościowych materiału kamiennego – kostki granitowej cięto-łupanej 15x30x15 szarej i bazaltowej wbudowanej w nawierzchnię jezdni podczas realizacji zadania „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie”. W wyniku przeprowadzonego postępowania 15 stycznia 2025 r. Zarząd podpisał umowę z Zachodniopomorskim Uniwersytetem Technologicznym w Szczecinie na badanie materiału kamiennego wbudowanego w nawierzchnię drogi na ul. Jana Pawła II. W aneksie nr 1 z 17 lutego 2025 r. rozszerzono zakres umowy o dokonanie oceny właściwości wytrzymałościowych materiału wbudowanego w nawierzchnię. Wartość umowy wynosiła 21 967,80 zł brutto. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁶⁸, ZDiTM nie otrzymał ostatecznych wyników zleconych badań.

(akta kontroli str. 559-568, 2959-2960, 2963-2965)

Analiza dokumentacji projektowej przebudowy al. Jana Pawła II (odebranej 19 listopada 2018 r.), wskazywała na przyjęcie bardzo podobnych założeń konstrukcyjnych, do wykorzystanych w dokumentacji przebudowy ul. Jagiellońskiej i ul. Bogusława X (w zakresie, w jakim była dostępna w czasie kontroli NIK).

akta kontroli str. 507, 1139, 1780-1781, 1797-1817, 1835-1843, 1969)

Pomimo że zgodnie z art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy⁶⁹, ZDiTM nie zweryfikował wszystkich tez zawartych w Opinii z maja 2019 r. Uwagi w niej zawarte, wykorzystano do zmiany w dokumentacji projektowej przebudowy al. Jana Pawła II rodzaju zastosowanej kostki, z ciętej ze wszystkich stron na cięto-łupaną. Na podstawie tak zmienionej dokumentacji rozpoczęto wykonywanie od czerwca 2020 r. robót budowlanych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 492-508, 559-568, 1965-1967, 2021-2042, 2602-2603)

⁶⁸ Tj. 14 kwietnia 2025 r.

⁶⁹ Z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów.

Podjęcie działań w celu wyjaśnienia przyczyn stwierdzanych wad i usterek przebudowywanych ulic we wrześniu 2024 r., tj. po upływie ponad 5 lat od otrzymania pierwszej informacji o możliwych nieprawidłowościach w dokumentacji projektowej, a także brak objęcia umową z 15 stycznia 2025 r. okoliczności podnoszonych w przywołanych opiniach z 2019 r. i 2023 r., było działaniem nierzetelnym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 492-508, 559-568, 2021-2043)

3.7 Wykonywanie przez autora dokumentacji projektowej jego obowiązków na etapie realizacji inwestycji

Wykonawca dokumentacji projektowej zawarł z ZDiTM umowy na pełnienie nadzoru autorskiego w trakcie przebudowy ul. Bogusława X, ul. Jagiellońskiej i al. Jana Pawła II⁷⁰. Podpisał wszystkie protokoły konieczności sporządzone w trakcie prowadzenia robót budowlanych na ww. ulicach. Pięciokrotnie wpisywał się do dzienników budowy, tj.: ul. Bogusława X - 5 października 2017 r. - zgoda na zastosowanie kostki; ul. Jagiellońska - 3 sierpnia 2017 r. - pozytywne zaopiniowanie układania nawierzchni; al. Jana Pawła II: 16 lipca 2021 r. - zgoda na odstąpienie od sporządzenia dylatacji nawierzchni, 26 października 2021 r. m.in. zgoda na zmniejszenie w rejonie występowania drzew grubości warstwy kruszywa 29 listopada 2021 r. dopuszczenie do układania na nawierzchni jezdni - skrzyżowanie z ul. Niedziałkowskiego - kostki gąbri.

(akta kontroli str. 1971)

Zastępca Kierownika Działu IU oświadczyła: *na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego korespondencją mailową z Wykonawcą dokumentacji projektowej w sprawie wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania dot. postępowania w zakresie dokumentacji projektowej, prowadził Dział IU. Wykonawca udzielał odpowiedzi na przekazywane przez oferentów zapytania dotyczące dokumentacji projektowej do działu merytorycznego oraz przekazywał niezbędne modyfikacje dokumentacji projektowej. Dział IU zawsze w oparciu o stanowisko Projektanta przygotowywał oficjalną, opisową odpowiedź do działu DZP w celu zamieszczenia ich na stronie postępowania. W trakcie realizacji robót budowlanych obowiązki reguluje Umowa na pełnienie nadzoru Autorskiego. W ramach realizacji przedmiotowych zadań Wykonawca m.in.: uczestniczył w spotkaniach terenowych na budowie; uczestniczył w Naradach/Radach budowy; wyjaśniał zgłoszone niejasności/nieścisłości dokumentacji projektowej; sporządzał opracowania zamienne.*

(akta kontroli str. 1971)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W umowach na przebudowę ul. Bogusława X, ul. Jagiellońskiej i al. Jana Pawła II nie zawarto postanowień, dotyczących gwarancji udzielonych przez Wykonawców, na wykonane roboty budowlane. Skutkiem powyższego interes Zamawiającego nie był w pełnym zakresie rzetelnie zabezpieczony.

⁷⁰ Odpowiednio umowy nr: ZDiTM 129/2017 z 25 września 2017 r.; ZDiTM 58/2017 z 22 maja 2017 r. i 53/2020 z 15 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1586, 1631-1632, 1676-1677)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: (...) *Gwarancja jest dodatkowym zobowiązaniem inwestora w zakresie jakości wykonanych prac w ramach umowy. Wykonawca zobowiązuje się poprzez jej udzielenie do usunięcia usterek pojawiających się w określonym terminie po odbiorze prac. W treści gwarancji można swobodnie ustalić okres gwarancji i zakres objętych tą gwarancją wad i wiele innych kwestii jak samą procedurę zgłaszania czy usuwania wad. Generalnie w orzecznictwie wyrażono pogląd, że gwarancja stanowi dodatkowe zastrzeżenie umowne, które przynajmniej w zasadzie powinno być rozumiane jako dopełnienie przepisów o odpowiedzialności sprzedawcy z tytułu rękojmi za wady rzeczy, (...) skoro źródłem gwarancji jest umowa, a jej udzielenie ma charakter całkowicie dobrowolny, to w żadnym razie nie można uznać, iż stanowi ona obligatoryjny element umowy o roboty budowlane. Co więcej, z powyższego wynika, iż gwarancja jest elementem fakultatywnym ww. umów, a więc jej brak w żadnym razie nie może zostać uznany za błąd po stronie Zamawiającego. Co więcej przy robotach budowlanych rękojmia stanowi wystarczające zabezpieczenie interesów Zamawiającego zwłaszcza, gdyby gwarancja miała dublować jej warunki.*

(akta kontroli str. 2594-2596)

Na podstawie klauzul gwarancyjnych Zamawiający mógłby rozszerzyć swoje uprawnienia w porównaniu do rękojmi, w tym swobodnie ustalić okres gwarancji i zakres objętych nią wad, zwłaszcza że projekt umowy opracowany przez Zarząd, stanowił załącznik do SIWZ.

2. ZDiTM rozpoczął przebudowę al. Jana Pawła II (od 16 czerwca 2020 r.), bez dodatkowego zweryfikowania zasadności tez zawartych w Opinii z maja 2019 r. oraz w stanowisku autora dokumentacji projektowej z 31 października 2019 r., a także bez ustalenia przyczyn wad i usterek, stwierdzanych od zakończenia robót budowlanych na ul. Jagiellońskiej i Bogusława X (listopad 2017 r. i kwiecień 2018 r.) podczas przeglądów gwarancyjnych⁷¹. W każdym przypadku posługiwano się dokumentacją projektową zawierającą bardzo podobne rozwiązania konstrukcyjne. Powyższe okoliczności uzasadniały ponowną weryfikację już odebranej dokumentacji projektowej dotyczącej al. Jana Pawła II. Wyniki tego działania mogłyby zminimalizować ryzyko, wystąpienia na kolejnej inwestycji, tj. przebudowie al. Jana Pawła II, tych samych wad i usterek, jak na ul. Bogusława X i ul. Jagiellońskiej, a także przyczynić się do zwiększenia zapewnienia rzetelnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Według art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb, innych projektów.

(akta kontroli str. 93-246, 294-295, 298-340, 490-558, 920-974, 1660-1729, 1965-1967, 2021-2042, 2602-2603)

⁷¹ Przegląd gwarancyjny ul. Jagiellońskiej z 25 kwietnia 2019 r. stwierdzono 9 usterek, w tym: uszkodzenie kostek i spoinowania na jezdni z kostki kamiennej 15x15cm wokół placu Zamenhofs - cały zakres; uszkodzenie nawierzchni chodnika z kostki kamiennej (na granicy zadania pl. Zamenhofs - Jagiellońska); rozwarstwienie kostek kamiennych, wykruszenia szlamu na jezdni - wlot ul. Jagiellońskiej od strony Wojska Polskiego.

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: dokumentacja projektowa zadania: „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie” została odebrana w 19 listopadzie 2018 r. Firma Eurovia przekazała stanowisko wraz z opinią dot. uszkodzeń ul. Jagiellońskiej i Bogusława X w maju 2019 r., czyli już po odbiorze przedmiotowej dokumentacji. Po analizie przedmiotowej opinii z uwagi na zarzut dotyczący zastosowania kostek brukowych ze wszystkich stron ciętych na ul. Jagiellońskiej i Bogusława X charakteryzujących się śliskimi płaszczyznami w 2019 r. ówczesny Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury Drogowej w porozumieniu z Projektantem podjął decyzję o zmianie rodzaju kostki stosowanej na zadaniu: „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie” z kostki ciętej ze wszystkich stron na kostkę cięto – łupaną. W związku z powyższym do postępowania przetargowego zadania „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie” została przyjęta konstrukcja: • kostka kamienna cięto-łupana 15x30cm szara/bazaltowa, grub. 15 cm • kruszywo szarogłazowe #2/5mm, grub. 3 cm • podbudowa zasadnicza z kruszywa kamiennego łamanego o ciągłym uziarnieniu #0/31.5 mm, grub. 20 cm • mieszanka piaskowo-cementowa – klasa wytrzymałości C3.0/4.0, grub. 15 cm. (...) każda z analizowanych inwestycji w zakresie powodów powstawania uszkodzeń powinna być przeanalizowana nie tylko od kątem przyjętego rozwiązania konstrukcji jezdni ale również pod względem innych czynników mogących mieć wpływ na stan nawierzchni, takich jak: jakość wykonania, przygotowania podłoża, warunki wbudowania i fugowania zachowanie reżimów technologicznych czyli czynników leżących po stronie Wykonawcy, oraz innych czynników zewnętrznych takich jak specyfika ruchu miejskiego czy ruch pojazdów autobusowych. W przypadku ul. Jagiellońskiej faktem jest, że pracownicy ZDiTM sami pełnili funkcje Inspektora nadzoru inwestorskiego, należy jednak nadmienić, że żaden inspektor nie spędza 100% czasu na realizowanym zadaniu i mimo prowadzenia nadzoru w sposób rzetelny nie będzie w stanie w 100% przypilnować Wykonawcy na terenie budowy. Powyższe wynikało nie tylko z godzin pracy Pracowników ZDiTM ale również z obowiązków związanych z pełnioną funkcją, do których należała nie tylko kontrola budowy czy odbiór prac ale również weryfikacja wniosków materiałowych, weryfikacja kart obmiaru, weryfikacja i potwierdzanie świadectw płatności (PŚP), przewodniczenie naradom i sporządzanie protokołów z narad, dokonywanie wpisów w dzienniku budowy, jak również zadania związane z jednocześnie pełnioną funkcją Kierownika Projektu, do których należało odpowiadanie na wszelką korespondencję zewnętrzną związaną z realizacją przedmiotowego zadania, koordynowanie prac i współpraca z innymi jednostkami miasta itp. W związku z powyższym szereg w/w czynności Inspektor zmuszony był wykonać w biurze, nie na terenie budowy.

(akta kontroli str. 2602-2603)

Dodatkowo Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: celem powyższych informacji nie było wskazanie nadmiernego obciążenia pracownika dodatkowymi obowiązkami, lecz przedstawienie rzeczywistego zakresu czynności, które spoczywają na Inspektorze nadzoru. Podkreślił również, że przypisanie do jednego zadania dwóch Inspektorów branży drogowej raz byłoby nieuzasadnione ekonomicznie jak również doprowadzałoby do sytuacji rozmycia odpowiedzialności za nadzorowany zakres prac. Takie sytuacje, w których Zamawiający przewiduje konieczność zaangażowania więcej niż jednego inspektora nadzoru robót drogowych spotykane są na dużych kontraktach (głównie realizowanych przez GDDKiA). (...) roboty budowlane na ul. Jagiellońskiej zostały zakończone w listopadzie 2017 r. (10 listopada 2017 r.)

a w okresie listopad-grudzień były prowadzone prace poprawkowe związane z usuwaniem wykazanych podczas rozpoczęcia procedury odbiorowej wad i usterek. Fugowanie nawierzchni jezdni ul. Jagiellońskiej prowadzone było jeszcze 6 listopada 2017 r. Faktem jest, że doszło do zanieczyszczenia nawierzchni jezdni materiałem fugującym pomimo obecności Inspektora nadzoru robót drogowych (m.in. korespondencja ws. kar ZDiTM z 8 grudnia 2017 r.). Pod koniec realizacji robót budowlanych cała nawierzchnia jezdni i chodników była zanieczyszczona pyłem/piaskiem/błotem na skutek prowadzonych robót budowlanych. Inspektor nie mógł przewidzieć, że zabrudzenia te będą tak trudne do usunięcia (...).

(akta kontroli str. 2701-2702)

NIK zauważa, iż niezależnie od okoliczności podnoszonych w wyjaśnieniach, wynika z nich, że spoinowanie kostek kamiennych na ul. Jagiellońskiej nie zostało przeprowadzone właściwie i te błędy na etapie wykonywania prac nie zostały zauważone. Natomiast ograniczenie weryfikacji otrzymanej w 2019 r. opinii tylko do stanowiska Autora dokumentacji projektowej (który tak jak Wykonawca robót budowlanych był stroną w sprawie), było działaniem zdecydowanie niewystarczającym, co potwierdziły efekty wykonania przebudowy al. Jana Pawła II.

3. Zarząd dopiero we wrześniu 2024 r. podjął działania umożliwiające rzetelne wyjaśnienie przyczyn stwierdzanych wad i usterek przebudowywanych ulic, tj. po upływie ponad pięciu lat od otrzymania pierwszej informacji o możliwych nieprawidłowościach w dokumentacji projektowej i po upływie ponad dwóch od zakończenia robót na al. Jana Pawła II. W ich wyniku 15 stycznia 2025 r. podpisana została umowa z Zachodniopomorskim Uniwersytetem Technologicznym w Szczecinie, która jednak nie obejmowała wszystkich tez i stwierdzeń podnoszonych w przywołanych opiniach z 2019 r. i 2023 r.

(akta kontroli str. 492-520, 559-568, 1965-1968, 2023-2042)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił:

- W pierwszej kolejności w odniesieniu do opinii przedłożonych przez Wykonawcę prac z ul. Jagiellońskiej i Bogusława X [...] ⁷² należy nadmienić, że w ówczesnym okresie była to prywatna opinia sporządzona na rzecz Wykonawcy przez prywatny pomiot tj. opinia została sporządzona jednostronnie w oparciu o jednostronne dane przekazane przez [...] ⁷³. Opinia w swej formule skupiona była tylko na odniesieniu do rodzaju konstrukcji jezdni pomijając wiele czynników mogących bezpośrednio wpłynąć na stan nawierzchni – takich jak: jakość wykonania, przygotowania podłoża, warunki wbudowania i fugowania zachowanie reżimów technologicznych oraz inne czynniki leżące po stronie Wykonawcy robót budowlanych. W przywołanej opinii zabrakło odniesienia do sytuacji jaka miała miejsca w końcowym okresie budowy ul. Jagiellońskiej a co mogło mieć bezpośredni wpływ na stan nawierzchni. Wykonawca wykonywał prace związane z wykonaniem fugi niezgodnie z technologią opisaną przez producenta. Praktycznie w całym zakresie wykonanych nawierzchni nie został

⁷² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

⁷³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

usunięty nadmiar fugi z powierzchni kamienia. Zarówno kostka na jezdni jak i opaskach oraz płyty kamienne zostały zanieczyszczone związanym materiałem fugującym. Wykonawca w trakcie prac odbiorowych dokonywał usuwania nadmiaru fugi zarówno w sposób mechaniczny jak i przy pomocy środków chemicznych nie zatwierdzonych przez Zamawiającego. Powyższe mogło doprowadzić zarówno do uszkodzenia powierzchni kamienia jak i przede wszystkich fugi. Powyższe miało odzwierciedlenie w karach naliczonych Wykonawcy za nieterminowe usunięcie usterek wykazanych podczas procedury odbiorowej.

- Na ul. Bogusława X, która ukończona została ok. 4 m-ce po zakończeniu ul. Jagiellońskiej taka sytuacja już nie miała miejsca co dało odzwierciedlenie w dużo lepszym stanie nawierzchni ul. Bogusława X w porównaniu do ul. Jagiellońskiej. W przywołanej opinii z 2019 r. ponadto, pominięto odniesienie do warunków pogodowych układania poszczególnych fragmentów zarówno ul. Jagiellońskiej (listopad i grudzień 2017r.) i ul. Bogusława X okres od listopada 2017 r. do marca 2018 r. Jednakże po analizie przedmiotowej opinii z uwagi na uwagę dotyczącą zastosowania kostek brukowych ze wszystkich stron ciętych charakteryzujących się śliskimi płaszczyznami w 2019 r. ówczesny Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury Drogowej w porozumieniu z Projektantem podjął decyzję o zmianie rodzaju kostki stosowanej na zadaniu: „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie” z kostki ciętej ze wszystkich stron na kostkę cięto – łupaną.

- W okresie od otrzymania stanowiska Wykonawcy stanowiącego odpowiedź na zgłoszenie reklamacyjne z 10 lipca 2023 r. wraz z opinią (...), dot. zadania: „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie” zostały przeprowadzone następujące działania: 1. Uzyskano Stanowisko Inżyniera Kontraktu – email z 19 lipca 2023 r. 2. Uzyskano Opinię Nadzoru Autorskiego – z 24 lipca 2023 r.- odpowiedź na zgłoszenie reklamacyjne Wykonawcy. 3. Pismem ZDiTM (...) z 31 lipca 2023 r.- przekazane zostało stanowisko Zamawiającego. 4. W sierpniu 2024 r. w wiadomość email z 17 sierpnia 2023 r. została przekazana informacja ze strony Wykonawcy o przystąpieniu do przełożenia części nawierzchni przy zastosowaniu innego materiału spoinującego. 5. Pismem (...) z 19 września 2023 r. – Wykonawca przekazał odpowiedź na pismo ZDiTM z 31 lipca 2023 r. 6. Obserwacja miejsc wykonanych napraw, wizje w terenie udokumentowane fotograficznie: m.in. 21 września 2023 r., 30 września 2023 r., 8 marca 2024 r. 7. Przegląd gwarancyjny z 18 kwietnia 2024 r. 8. Inwentaryzacja fotograficzna uszkodzeń nawierzchni al. Jana Pawła II z podziałem na etapy: JPil odc. Felczaka – Wielkopolska z 23 września 2024 r.; JPil odc. Wielkopolska – Mazurska z 27 września 2024 r.; JPil odc. Mazurska – pl. Grunwaldzki z 30 września 2024 r. 9. Przygotowanie Wniosku o udzielenie zamówienia publicznego poniżej 130 000 zł Wykonanie badań laboratoryjnych cech wytrzymałościowych materiału kamiennego - kostki granitowej cięto-łupanej 15x30x15 szarej i bazaltowej wbudowanej w nawierzchnię jezdni podczas realizacji zadania „Przebudowa al. Jana Pawła II na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego w Szczecinie”.

- W okresie wrzesień 2023 r. Wykonawca prac al. Jana Pawła II dokonał częściowych napraw/przełożenia nawierzchni jezdni al. Jana Pawła II przy zastosowaniu innego rodzaju materiału spoinującego niż wykorzystany pierwotnie w trakcie realizacji zadania – a mianowicie zaprawy epoksydowej koloru piaskowego. Dopiero po upływie okresu zimowego możliwa była ocena stanu zachowania miejsc naprawy

z wykorzystaniem innego materiału. Powyższe miało na celu zweryfikowanie czy zastosowanie innego materiału do spoinowania wpłynie korzystnie na trwałość wykonanych napraw. W związku z powyższym w okresie od września 2023 r. do kwietnia 2024 r. została przeprowadzona obserwacja miejsc wykonanych napraw. W sierpniu 2024 r. przeprowadzone zostało badanie rynku na podstawie, którego przeprowadzone zostało szacowanie zamówienia dotyczącego wykonania badań laboratoryjnych materiału kamiennego (z września 2024 r.). Zamawiający w pierwszej kolejności w oparciu o stanowisko Nadzoru Autorskiego i Inżyniera Kontraktu miał na celu zweryfikowanie czy do uszkodzeń nawierzchni jezdni nie doszło na wskutek nieprawidłowego wykonania lub niedostatecznej jakości zastosowanych materiałów. Powyższemu celowi służyć miały badania laboratoryjne materiału kamiennego oraz badania nośności nawierzchni jezdni oraz podbudowy w miejscach występowania uszkodzeń. Aktualnie ZDiTM oczekuje na wyniki zleconych badań, jak również opinię jednostki (ZUT) wykonaną na ich podstawie. Po uzyskaniu powyższych, będzie podejmował kolejne kroki zmierzające do sporządzenia planu naprawczego jak i wyjaśnienia przyczyn/genezy powstania uszkodzeń celem wyeliminowania ich w kolejnych inwestycjach.

- W pierwszej kolejności zakres działań Zarządu (...) ma na celu wykluczenie nieprawidłowości w wykonaniu robót budowlanych lub niedostatecznej jakości materiału użytego do wykonania nawierzchni jezdni, co zostało podkreślone w stanowisku Inżyniera Kontraktu z 19 lipca 2023 r. oraz opinii Nadzoru Autorskiego z 24 lipca 2023 r. Temu celowi ma służyć wykonanie badań cech wytrzymałościowych materiału kamiennego - kostki granitowej cięto-łupanej 15x30x15 szarej i bazaltowej wbudowanej w nawierzchnię jezdni w zakresie: wytrzymałość na ściskanie, ścieralności na tarczy Boehmego, wytrzymałość na uderzenia, nasiąkliwość. Powyższe badania mają na celu określenie czy wbudowany materiał faktycznie spełnia wymagania Szczegółowych Specyfikacji Technicznych (SST) w zależności od pochodzenia (dostawcy) materiału – materiał pochodzący z Chin i Polski. Ponadto zakres badań został rozszerzony o wykonanie badań nośności nawierzchni jezdni z kostki kamiennej al. Jana Pawła II w Szczecinie na odcinku od ul. Felczaka do pl. Grunwaldzkiego (obejmując 2 jezdnie o dwóch pasach ruchu o długości ok. 570 m każda). W skład tych badań weszły: •Badanie nośności płytą dynamiczną (podbudowy) – w 6 punktach / lokalizacjach – tożsamy z miejscem pobrania materiału kamiennego do badań. •Pomiar ugięć sprężystych ugięciomierzem belkowym Benkelmana - w zakresie o obu jezdni (po 2 pasy każdej jezdni) w odstępach co ok. 25 m. Dopiero po wykluczeniu nieprawidłowości w wykonaniu robót budowlanych będących po stronie Wykonawcy zostaną podjęte kroki mające na celu przeprowadzanie analizy przyjętego przez Projektanta rozwiązania projektowego.

(akta kontroli str. 2600-2602)

NIK zauważa, że zarówno wykonawcy robót budowlanych, jak i wykonawcy dokumentacji projektowej można zarzucić stronniczość, przejawiającą się w przedstawianiu dowodów i argumentów mających na celu przerzucenie odpowiedzialności za stwierdzony stan faktyczny przebudowanych ulic Jagiellońskiej i Bogusław X na stronę przeciwną. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę kwalifikacje autora opinii przedłożonej ZDiTM w 2019 r., zaprezentowane w niej stanowisko zasługiwało przynajmniej na weryfikację przez niezależny podmiot, inny niż autor dokumentacji projektowej. Działanie takie mogłoby

zwiększyć prawdopodobieństwo wykonania przebudowy al. Jana Pawła II w oparciu o rzetelnie opracowaną dokumentację projektową, a także umożliwić skuteczniejsze sprawowanie nadzoru nad jakością realizowanych robót budowlanych. Gdyby w wyniku podjętych działań ustalono, że dokumentacja projektowa przewiduje prawidłowe i adekwatne do potrzeb rozwiązania konstrukcyjne, mogłoby to znacząco wpłynąć na przebieg i jakość inwestycji.

4. Protokoły z kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich nie zawierały części danych określonych w art. 62a ustawy Prawo budowlane, tj.: daty przeprowadzenia kontroli (były tylko daty protokołów); specjalności, w której zostały wydane uprawnienia budowlane osoby przeprowadzającej kontrolę; wskazania właściciela lub zarządcy drogi; metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, w przypadku kontroli tych elementów; zakresu niewykonanych zaleceń określonych w protokołach z poprzednich kontroli.

(akta kontroli str. 1964)

Dyrektor wyjaśnił: *Protokoły okresowej kontroli rocznej lub pięcioletniej faktycznie posiadały pewne braki formalne, natomiast istota tych protokołów została zachowana i nie miało to wpływu na ocenę stanu technicznego nawierzchni dróg oraz wytycznych do ich dalszej eksploatacji.*

(akta kontroli str. 2697)

5. Część robót ulegających zakryciu, wykonanych podczas przebudowy al. Jana Pawła II, nie została odebrana przez inspektora nadzoru w formie określonej w szczegółowych specyfikacjach technicznych.

Według pkt. 6.8 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D-00.00.00 *Wymagania ogólne* m.in. stwierdzono, że dziennik budowy jest wymaganym dokumentem prawnym obowiązującym Zamawiającego i Wykonawcę w okresie od przekazania Wykonawcy terenu budowy do końca okresu gwarancyjnego. Każdy zapis w dzienniku budowy będzie opatrzony datą jego dokonania, podpisem osoby, która dokonała zapisu, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. Zapisy będą czytelne, dokonane trwałą techniką, w porządku chronologicznym, bezpośrednio jeden pod drugim, bez przerw. Załączone do dziennika budowy protokoły i inne dokumenty będą oznaczone kolejnym numerem załącznika i opatrzone datą i podpisem Wykonawcy i IK. Do dziennika budowy należy wpisywać w szczególności: uwagi i polecenia IK, daty zarządzenia wstrzymania robót, z podaniem powodu, zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych i ostatecznych odbiorów robót. W pkt. 8.2. specyfikacji *Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu* m.in. zapisano, że: odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu polega na finalnej ocenie ilości i jakości wykonywanych robót, które w dalszym procesie realizacji ulegną zakryciu. Odbioru robót dokonuje IK. Gotowość danej części robót do odbioru zgłasza Wykonawca wpisem do dziennika budowy i jednoczesnym powiadomieniem IK. Odbiór będzie przeprowadzony niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od daty zgłoszenia wpisem do dziennika budowy i powiadomienia o tym fakcie IK. Jakość i ilość robót ulegających zakryciu ocenia IK na podstawie dokumentów zawierających komplet wyników badań

laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone pomiary, w konfrontacji z dokumentacją projektową, SST i uprzednimi ustaleniami.

(akta kontroli str. 1873-1874, 1971-1973)

W Dzienniku budowy (przebudowa al. Jana Pawła II), brak było potwierdzeń przez inspektora nadzoru – IK następujących wpisów dotyczących: wykonanych warstw jezdni z 24 i 28 września, 5, 19 i 30 października 2020 r.; prac drogowych z 13 i 26 maja 2021 r.; zgłoszenia do odbioru koryta jezdni na włączeniach ul. Niedziałkowskiego oraz Mazurskiej z 25 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1971-1974, 2098-2099, 2113, 2150)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *dziennik budowy należało traktować, jako dokument wewnętrzny, a wpisy w nim dokonywane potwierdzały Zamawiającemu postęp pewnych rodzajów prac.*

(akta kontroli str. 1971-1974, 2098-2099, 2113, 2150, 2697, 2702)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek stosowania dziennika budowy wraz z zakresem danych, jakie należało w nim umieszczać, określony został w szczegółowych specyfikacjach technicznych⁷⁴, które były elementem dokumentacji projektowej dołączonej do SIWZ i stanowiły element umowy, która w § 1 ust 3 określała kolejność dokumentów przedstawiających szczegółowy zakres przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 1279, 1661, 1873)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przebieg realizacji, nadzór nad wykonaniem oraz dalsze utrzymanie trzech kontrolowanych inwestycji. Ustalenia wykonywanych corocznie przeglądów gwarancyjnych oraz przeprowadzone przez NIK oględziny wskazywały na niewłaściwą jakość wykonanych prac, skutkiem czego były m.in. stwierdzone wykruszenia fug, spękania kostki kamiennej, zapadnięcia jezdni. Zarząd, jako inwestor i zamawiający, do zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie wyjaśnił przyczyn powyższego stanu. Nierzetelnie zweryfikowano uzyskaną w 2019 r. informację o możliwych wadach dokumentacji projektowej przebudowanych ulic Bogusława X i Jagiellońskiej. W oparciu o bardzo zbliżony projekt, podjęto w 2020 r. decyzję o wykonaniu najdroższego z badanych zadań, tj. przebudowy al. Jana Pawła II i uzyskano te same niezadawalające efekty. Ponadto część robót ulegających zakryciu przy realizacji przebudowy al. Jana Pawła II nie została odebrana przez IK. Dopiero z końcem września 2024 r., tj. po ponad pięciu latach od uzyskania powyższej informacji i wydatkowaniu ponad 22 mln zł, Zarząd podjął działania mające ustalić czynniki wpływające na powstawanie wad i usterek przebudowanych ulic.

4. Wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych

4.1 Zgodność wydatków z planami finansowymi i harmonogramami

Opis stanu
faktycznego

⁷⁴ Pkt. 6.8 Wymagań ogólnych D-00.00.00

Wydatki poniesione przez ZDiTM na trzy analizowane inwestycje w łącznej wysokości 32 230,4 tys. zł⁷⁵ nie przekroczyły kwot ustalonych w planach finansowych i harmonogramach. Poniesiono je terminowo i w wysokościach wynikających z zawartych umów wraz z aneksami⁷⁶.

(akta kontroli str. 247-285, 570-588, 1198, 1329, 2360-2366)

Na podstawie analizy dziewięciu faktur (z 38) wystawionych w związku z przebudową al. Jana Pawła II o wartości 9 449,2 tys. zł (42,6% wartości wszystkich wystawionych); sześciu faktur (z 11) wystawionych w związku z przebudową ul. Jagiellońskiej o wartości 4 354,8 tys. zł (72,2% wartości wszystkich zapłaconych) i siedmiu faktur (z 13) – przebudowa ul. Bogusława X - o wartości 3 086,1 tys. zł (51,5% wartości wszystkich zapłaconych), ustalono, że każda była sprawdzona pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnione osoby, wskazano źródła finansowania wydatku. Zbadane dokumenty księgowe sporządzono oraz opisano zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁷. Podczas sprawdzania faktur pod względem merytorycznym wykonawców robót budowlanych, nie została rzetelnie zweryfikowana część dokumentów źródłowych – protokołów przekazania materiałów na place składowe i kart przekazania odpadów, co opisano w pkt. III.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2360-2366)

4.2 Rozliczenia z wykonawcami i terminowość płatności

Rozliczenia z wykonawcami dokonano po wcześniejszym podpisaniu protokołów zdawczo-odbiorczych⁷⁸. W toku kontroli przeanalizowano m.in. 11 faktur (z 30 ogółem⁷⁹) wystawionych przez wykonawców robót budowlanych o łącznej wartości 16 628 206,19 zł brutto, z czego ZDiTM zapłacił kwotę 16 573 862,12 zł brutto⁸⁰. Do faktur Wykonawcy dołączali wymagane umowami dokumenty poświadczające jakość i zakres wykonanych prac.

Z 22 analizowanych faktur (opisanych w pkt. 4.1) w trzech przypadkach ZDiTM stwierdził wystąpienie okoliczności uzasadniających naliczenie i wyegzekwowanie kar umownych⁸¹. W przypadku faktury nr 14/2016

⁷⁵ Przebudowa: ul. Jagiellońskiej 6 032,0 tys. zł, w tym: roboty budowlane 5 919,2 tys. zł, nadzór inwestorski 18,3 tys. zł; prace projektowe 92,0 tys. zł; ul. Bogusława X 5 994,2 tys. zł, z tego: roboty budowlane 5 795,2 tys. zł, nadzór inwestorski 113,2 tys. zł; prace projektowe 85,9 tys. zł; al. Jana Pawła II 22 204,2 tys. zł, z tego: roboty budowlane: 21 917,6 tys. zł; nadzór inwestorski 177,7 tys. zł; prace projektowe 108,9 tys. zł. W wystąpieniu pokontrolnym wykazano kwoty faktur zapłacone przez ZDiTM. W przypadku przebudowy ul. Jagiellońskiej i Bogusława X obowiązywały porozumienia zawarte z ZWiK nr P7/P-12/IU/2017 z 20 grudnia 2017 r. i P7/IU/20-17 z 28 kwietnia 2017 r. Na ich ZWiK był zobowiązany m.in. do zapłaty refaktur wystawionych przez ZDiTM.

⁷⁶ Wydatki nie były współfinansowane ze środków Unii Europejskiej lub innych instytucji dofinansowujących.

⁷⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

⁷⁸ Z wyjątkiem faktury nr 17/2017 z 28 września 2017 r. wystawioną w związku z realizacją umowy nr ZDiTM 92/2017 z 29 czerwca 2017 r. W umowie nie było postanowień dot. sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego.

⁷⁹ Na łączną kwotę 33 807 943,61 zł brutto.

⁸⁰ W jednym przypadku potrącono naliczone kary umowne w kwocie 54 344,07 zł.

⁸¹ 1) Faktura nr 16/2018 z 3 października 2018 r. za sporządzenie dokumentacji projektowej przebudowy al. Jana Pawła II (z kwoty 99 015,00 zł brutto, ZDiTM zapłacił 77 726,77 zł; naliczono karę za 43 dni opóźnienia w zrealizowaniu przedmiotu umowy, którą potrącono z należnego wynagrodzenia). 2) Faktura nr 11/2016 z 16 listopada 2016 r. za sporządzenie dokumentacji

z 13 grudnia 2016 r. za sporządzenie dokumentacji projektowej przebudowy ul. Jagiellońskiej, Zarząd nie naliczył kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

ZDiTM wszystkie analizowane faktury uregulował w terminach wynikających z zawartych umów. W żadnym przypadku nie płacił odsetek za zwłokę. Nie stwierdzono przestojów w realizacji prac ze względu na brak środków finansowych.

(akta kontroli str. 2360-2366, 2582-2583, 2595-2596, 2624)

4.3 Przeprowadzone kontrole zewnętrzne i wewnętrzne wybranych inwestycji

Żadna z analizowanych inwestycji, w zakresie sporządzenia dokumentacji projektowej, sprawowanego nadzoru autorskiego, świadczenia usług IK oraz wykonania robót budowlanych nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej ZDiTM⁸² lub kontroli prowadzonej przez organy zewnętrzne (np. Urząd Miasta Szczecin).

(akta kontroli str. 2360-2366)

Centralne Biuro Antykorupcyjne wystąpiło o przedłożenie części dokumentacji dot. przebudowy al. Jana Pawła II, którą Zarząd przekazał.

(akta kontroli str. 25-285)

Pracownik zatrudniony na stanowisku ds. kontroli wewnętrznej, przez cały okres objęty kontrolą, nie sporządzał planów kontroli oraz sprawozdań z kontroli i sprawozdań z realizacji planów kontroli, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2371-2390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zamawiający nie naliczył kar umownych Wykonawcy dokumentacji projektowej na przebudowę ul. Jagiellońskiej, mimo opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia. Według § 8 ust. 2 umowy nr ZDiTM 13/2016 z 29 stycznia 2016 r. Wykonawca płaci Zamawiającemu kary umowne: pkt 1) w przypadku opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, w wysokości: lit a) 1,0% wynagrodzenia umownego brutto określonego w § 5 ust. 1 niniejszej umowy (tj. 79 519,50 zł brutto) za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia

projektowej – przebudowa ul. Bogusława X (z kwoty 60 885,00 zł brutto zapłacono 36 815,97 zł brutto; naliczono karę umowną za nieterminowe zrealizowanie przedmiotu umowy, którą potrącono z należnego wynagrodzenia). 3) Faktura nr 7109/2018/68000000 z 18 grudnia 2017 r. (z kwoty 1 747 953,87 zł brutto, ZDiTM w dniu 28 grudnia 2017 r. zapłacił 1 693 609,80 zł; kara naliczona na podst. § 16 ust. 1 pkt. 4 umowy nr ZDiTM 64/2017 - usunięcie wady wymienionej w pkt. 1.1. Protokołu z rozpoczęcia procedury odbiorowej z 17 listopada 2017 r. za okres od 14 do 16 grudnia 2017 r. w kwocie 0,3% wynagrodzenia ofertowego zmienionego Aneksem nr 5, tj. 18 114,68 zł za każdy dzień opóźnienia; kwota została potrącona z należnego wynagrodzenia).

⁸² Badaniami kontrolnymi objęto zadanie: Przebudowa ul. Małkowskiego na odcinku od al. Piastów do ul. Bogusława X oraz ul. Królowej Jadwigi na odcinku od ul. Krzywoustego do ul. Małkowskiego. Z kontroli nie zostało sporządzone sprawozdanie. Według regulaminów organizacyjnych Zarządu do zadań stanowiska ds. kontroli należało m.in. sporządzanie sprawozdań z przeprowadzanych kontroli.

w opracowaniu i przekazaniu przedmiotu umowy w stosunku do terminu określonego w § 2 ust 1 niniejszej umowy.

Przedmiot umowy odebrano 21 listopada 2016 r., tj. po upływie 38 dni od aneksowanego terminu wykonania umowy (14 października 2016 r.). Kwota kary umownej wynosiłaby: 79 519,50 zł x 1% = 795,20 zł; 795,20 zł x 38 dni = 30 217,41 zł.

(akta kontroli str. 1501, 1736-1743, 1785)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Zgodnie z naniesioną adnotacją na drugiej stronie faktury podpisanej przez Zastępcę Dyrektora ds. Infrastruktury Drogowej, powołując się na pismo Wykonawcy z dnia 13.11.2016 r. odstąpiono od naliczania kar umownych. Obecnie z uwagi na braki w dokumentacji, nie można ustalić treści pisma. Nie można również wykluczyć, że na podstawie ww. pisma doszło do spotkania na linii projektant – Zastępca Dyrektora, gdzie ustalono warunki anulowania kary.*

(akta kontroli str. 2592)

2. Wbrew postanowieniom regulaminów organizacyjnych ZDiTM (§ 26 ust. 8), zgodnie z którymi do zadań Stanowiska ds. Kontroli Wewnętrznej należało m.in. sporządzanie rocznych oraz strategicznych planów kontroli opartych na aktualnej analizie ryzyka – do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok objęty planem – a także sporządzanie sprawozdań z przeprowadzonych kontroli oraz rocznego sprawozdania do dnia 15 lutego za rok poprzedni, wymagane dokumenty nie były opracowywane.

(akta kontroli str. 590-594, 606, 624, 646, 2371-2390)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Kontrole jak również plany kontroli oraz sprawozdania z ich wykonania miały charakter ustny i były przekazywane oraz omawiane w trakcie cyklicznych spotkań. Uściślenie formy powyższych czynności poprzez nadanie im formy pisemnej nastąpi niezwłocznie.*

(akta kontroli str. 2998)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK stwierdza, że wydatki w łącznej wysokości 32 230,4 tys. zł poniesione na realizację trzech skontrolowanych inwestycji były zgodne z planami finansowymi i harmonogramami. W jednym przypadku ZDiTM nie naliczył wykonawcy kary umownej w wysokości 30,2 tys. zł. W pozostałym przeanalizowanym zakresie, rozliczenia z wykonawcami przeprowadzone zostały według postanowień zawartych umów. Dokumenty księgowe sporządzono i opisano zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Terminowo regulowano płatności. Pomimo uregulowań wewnętrznych nie były sporządzane sprawozdania z kontroli, plany kontroli wewnętrznej i sprawozdania z wykonania planów kontroli.

5. Wykorzystanie materiałów uzyskanych z prac rozbiórkowych

Opis stanu
faktycznego

5.1. Zasady wykorzystania materiałów pochodzących z prac rozbiórkowych regulowały zarządzenia Dyrektora ZDiTM w sprawie ustalania zasad gospodarowania materiałami drogowymi pochodzącymi z odzysku, tj. nr 25/03 z 29 lipca 2003 r.; 35/2017 z 5 czerwca 2017 r., 50/2019 z 27 sierpnia 2019 r. i 29/2022 z 27 kwietnia 2022 r.). Wprowadzały one m.in. oraz wzór Protokołu

rozliczenia materiałów z robót drogowych⁸³. Do materiałów pochodzących z odzysku, wykorzystywanych do powtórnego użycia⁸⁴ zaliczono m.in.: materiały drogowe: a) kamienne np. kostka kamienna, brukowiec, płyty kamienne, krawężniki, b) betonowe np. płytki chodnikowe, obrzeża, krawężniki, płyty drogowe, trylinka, inne. W zarządzeniach zobowiązano pracowników Działu IU⁸⁵ do rozliczania powyższych materiałów. Do zadań ww. pracowników w szczególności należało:

- 1) przed rozpoczęciem robót, przekazaniem inwestorowi terenu pod zajęcie:
 - a) ustalenie szacunkowej ilości, jakości, asortymentu materiałów, urządzeń drogowych i elementów urządzeń inżynierskich do odzyskania i przekazania do depozytu oraz przewidywanych wielkości użycia tych materiałów do ponownego wbudowania;
 - b) sporządzenie Protokołu rozliczania materiałów z robót drogowych, którego wzór stanowił załącznik nr 2 do ww. zarządzeń i odnotowanie ustaleń określonych w pkt. 1 tego protokołu. Protokół rozliczania materiałów z robót drogowych podpisywany miał być przez wykonawcę robót, bądź inwestora zajmującego teren oraz odpowiedzialnego pracownika Działu IU bądź Działu Inżynieryjnego Zajęcia Pasa Drogowego oraz sporządzany w dwóch egzemplarzach, z przeznaczeniem dla wykonawcy i pracownika Działu IE, odpowiedzialnego za prowadzenie depozytu miejskiego.
- 2) po zakończeniu robót, przyjęciu terenu po zakończeniu robót:
 - a) rozliczenie wykonawcy bądź inwestora zajmującego teren z ilości i asortymentu materiałów zdanych i pobranych z depozytu miejskiego na podstawie oględzin miejsca robót i przedstawionych przez wykonawcę dokumentów zdania i pobrania materiałów⁸⁶,
 - b) dołączenie do protokołu dowodów zdania lub pobrania przez wykonawcę materiałów z depozytu miejskiego⁸⁷.

(akta kontroli str. 403-430, 2633-2634)

Zasady pozyskiwania materiałów drogowych kamiennych i pochodzących z odzysku stanowiły załącznik nr 1 do ww. zarządzeń. Określały m.in. jak należy rozbierać materiały, transportować i składować. W warunkach przyjmowania i wydawania materiałów drogowych do/z depozytu miejskiego (załącznik nr 3 do ww. zarządzeń) określono m.in., że materiał drogowy przyjmowany na plac

⁸³ Należało w nim wskazać: 1) miejsce prowadzenia robót drogowych, podmiot/osobę odpowiedzialną za przekazanie terenu i podmiot/osobę odpowiedzialną za przyjęcie terenu, 2) w pkt. I Szacunkowe określenie wykorzystania materiałów z odzysku, miały być wpisane: nazwa materiału, ilość, przewidywany sposób wykorzystania. 3) w pkt. II Rozliczenie wykorzystania materiałów z odzysku należało wpisać: nazwę materiałów; a w zakresie sposobu wykorzystania: Ilość pobraną z magazynu; nazwę i nr dowodu; ilość przekazaną do magazynu; nazwę i nr dowodu; Ilość materiałów nieużytecznych; przyczyny różnic.

⁸⁴ Według brzmienia określonego w zarządzeniu nr 29/2022.

⁸⁵ Odpowiedzialnych za utrzymanie dróg w wyznaczonym rejonie miasta bądź odpowiedzialnych za utrzymanie ustalonego zakresu urządzeń drogowych oraz pracowników Działu Inżynieryjnego Zajęcia Pasa Drogowego odpowiedzialnych za zajęcie pasa drogowego w przydzielonym im rejonie miasta

⁸⁶ Informacja o sposobie rozliczenia się wykonawcy z materiałów z odzysku powinna zostać zamieszczona w Protokole rozliczenia materiałów z robót drogowych.

⁸⁷ W przypadku stwierdzenia, że materiały z rozbiórki są nieprzydatne do dalszej eksploatacji, należało umieścić adnotację stwierdzającą całkowite zużycie tych materiałów z wyszczególnieniem ich ilości i asortymentu oraz sposobu ich upłynienia/ przekazania wykonawcy na jego koszt do recyklingu, lub wykorzystania do własnych celów.

składowy depozytu miejskiego musi być oczyszczony z wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń w tym: spoin (asfalt, beton), ziemi, piasku, gliny itp. Przekazywane do depozytu miejskiego materiały drogowe powinny być dostarczone w stanie zgodnym ze sztuką budowlaną tj.: płyty kamienne i krawężniki kamienne – złożone poziomo jedno na drugim; ułożenie płyt oraz krawężników może odbywać się jedynie przy pomocy żurawia samochodowego typu HDS, wysypywanie w/w materiałów w stosy jest kategorycznie zabronione z uwagi na ryzyko uszkodzenia; kostka brukowa i destrukta asfaltowy (frezy) – złożone w pryzmach w miejscu wskazanym przez Wykonawcę; pryzmy w celu maksymalnego wykorzystania dostępnego miejsca powinny być wykonane kołową ładowarką czołową lub innym sprzętem specjalistycznym do wysokości 8 m⁸⁸.

(akta kontroli str. 409-410, 417-418, 425-426)

W trzech analizowanych inwestycjach nie zostały sporządzone protokoły rozliczenia materiałów z robót drogowych, o których mowa w ww. zarządzeniach nr 25/03 z 29 lipca 2003 r.; 35/2017 z 5 czerwca 2017 r., 50/2019 z 27 sierpnia 2019 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2358-2359)

ZDiTM nie przeprowadzał analiz (dot. przebudowy ul. Bogusława X, ul. Jagiellońskiej i al. Jana Pawła II): 1) możliwości i kosztów wtórnego zagospodarowania materiałów uzyskanych z prac rozbiórkowych; 2) możliwości ponownego użycia uzyskanych materiałów wraz z analizą porównawczą kosztów zakupu nowych materiałów z kosztami wykorzystania materiałów pozyskanych w wyniku rozbiórek; 3) kosztów magazynowania materiałów uzyskanych z prac rozbiórkowych, ich transportu i przetwarzania oraz możliwego do uzyskania przychodu z ich sprzedaży.

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: (...) *ZDiTM przy wszystkich swoich inwestycjach analizuje możliwość realizacji zadania z materiału pochodzącego z odzysku. Natomiast nie ma możliwości dokładnego oszacowania ilości materiału nadającego się do ponownego użycia / wbudowania przed przystąpieniem do robót rozbiórkowych. W szczególności mówimy tu o kostce kamiennej znajdującej się pod nakładkami bitumicznymi. Dopiero po mechanicznym usunięciu naw. asfaltowej pojawia się możliwość oceny ile kostki kamiennej faktycznie nadaje się do ponownego użycia. Związane jest to z określeniem rodzaju materiału kamiennego (kostka rzędowa / brukowiec/ inny materiał), stopniem jego uszkodzenia podczas frezowania/skuwania nakładki bitumicznej. Nie zawsze pod nakładką bitumiczną faktycznie znajduje się materiał kamienny a jest to związane między innymi z licznymi przebudowami infrastruktury podziemnej w mieście, często zamiast kostki rzędowej nadającej się do ponownego wbudowania pod nawierzchniami takimi znajdował się brukowiec nie nadający się do ponownego użycia, lub kruszywo czy beton. Natomiast odzyskiwane płyty kamienne są w większości przypadków w złym stanie technicznym i wizualnym, mają wyszczerbione krawędzie, są wypłowiałe i mają nieregularne kształty, co powoduje, że są materiałem bardzo ciężkim do ponownego wbudowania. Są również materiałem bardzo trudnym do obróbki. Podczas docinania łatwo pękają, a ilość pyłu powstającego podczas cięcia powoduje, że takie prace nie mogłyby być*

⁸⁸ Wymóg wysokości 8 metrów został zniesiony w zarządzeniu nr 29/2022.

prowadzone na placu budowy w miejscu gdzie występuje zabudowa mieszkaniowa. Ponadto jedna płyta potrafi ważyć nawet 200 kg. Z własnych analiz wiemy, że koszty transportu do miejsca obróbki, potem sama obróbka, docięcie i przygotowanie płyty granitowej do ponownego wbudowania jest znacznie droższe niż zakup nowego materiału. Dlatego na depozycie miejskim składowany materiał to w 70% płyty kamienne i krawężniki. W związku z powyższym oszacowanie ilości materiału nadającego się do ponownego wbudowania na etapie dokumentacji projektowej było mocno utrudnione, i dopiero po dokonaniu rozbiórek znana była ilość materiału nadającego się do ponownego użycia. ZDiTM wraz z Wydziałem Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta podjął działania w celu sprzedaży nadwyżki materiałów znajdujących się na depozycie miejskim. W chwili obecnej przygotowywane są stosowne procedury i zarządzenia umożliwiające sprzedaż.

(akta kontroli str. 1029-1030, 2359, 2599-2600)

W ZDiTM nie zostały opracowane plany gospodarki odpadami z uwzględnieniem możliwości i kosztów wtórnego zagospodarowania materiałów uzyskanych z prac rozbiórkowych. Wykaz sposobu zagospodarowania odpadów (ul. Bogusława X i ul. Jagiellońska) oraz plan gospodarki odpadami (al. Jana Pawła II) sporządzili wykonawcy robót budowlanych. W ww. wykazach odnośnie wtórnego zagospodarowania materiałów uzyskanych z prac rozbiórkowych stwierdzono m.in., że materiały kamienne nadające się do ponownego wbudowania zostaną przekazane do magazynu depozytowego mieszczącego się przy ul. Narzędziowej 37 w Szczecinie. Wykonawca miał zabezpieczyć odpowiedni sprzęt w miejscu depozytu do rozładunku, umożliwiając złożenie materiału zgodnie z potrzebami Zamawiającego. Koszty z tego tytułu miał ponieść Wykonawca, który zobowiązywał się do przestrzegania „Warunków przyjmowania i wydawania materiałów drogowych do depozytu miejskiego w Szczecinie” oraz „Procedur pozyskiwania materiałów kamiennych i betonowych”. Materiały kamienne nie nadające się do ponownego wbudowania oraz materiały betonowe miały zostać przekazane do firm zajmujących się przeróbką i utylizacją odpadów, co miało być potwierdzone stosownymi Kartami Przekazania Odpadów. Koszty z tego tytułu miał ponieść Wykonawca. Pozostałe materiały - donice, słupki stalowe, stojaki rowerowe, miały zostać przekazane do magazynu depozytowego mieszczącego się przy ul. Narzędziowej 37 w Szczecinie.

(akta kontroli str. 2369-2370)

Wykonawca przebudowy al. Jana Pawła II przedłożył Plan Gospodarki Odpadami, w którym w ogólnym zestawieniu ilości odpadów, nie został uwzględniony kod 17 01 81 odpady z remontów i przebudowy dróg. Według kart przekazania odpadów pod tym kodem, przekazano odpady (pochodzące z wykonywanych prac zakwalifikowanych do Tabeli Elementów Rozliczeniowych nr 1, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12) o łącznej wadze 1 809,68 Mg.

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *IK nie wniósł uwag do przedłożonego dokumentu. Plan został sporządzony w oparciu o przyjęte szacunkowe ilości i rodzaje odpadów. Dopiero po wykonaniu robót rozbiórkowych możliwe było określenie faktycznych ilości i rodzaju poszczególnych odpadów.*

(akta kontroli str. 2369, 2699)

5.2. Teren przy ul. Narzędziowej w Szczecinie, na którym składowano materiały pochodzące z prac rozbiórkowych ulic (depozyt miejski), ZDiTM dzierżawił od [...] ⁸⁹ na podstawie umowy nr ZDiTM 65/2008 z 7 lipca 2008 r., która co roku była aneksowana.

(akta kontroli str. 866-882)

Wydział Kontroli i Audytu Urzędu Miasta Szczecin przeprowadził w 2017 r. kontrolę w zakresie gospodarowania materiałami pochodzącymi z odzysku w magazynie depozytu miejskiego. W wystąpieniu pokontrolnym podpisanym przez Prezydenta Miasta Szczecin przekazanym za pismem z 22 maja 2017 r. ⁹⁰ zalecono m.in.: „Rozszerzenie kręgu wykonawców informowanych o planowanych zamówieniach”. W wystąpieniu wskazano, również na powiązania firm [...] ⁹¹.

(akta kontroli str. 431-489)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Depozyt miejski kontrolowany jest przez pracowników ZDiTM co najmniej raz w miesiącu. Depozyt miejski był również w przeszłości przedmiotem kontroli nr P/18/17 Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Miasta Szczecin. Ponadto przedstawiciele ZDiTM wielokrotnie brali udział w komisjach ds. Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Rady Miasta, która zajmowała się mieniem gminy oraz odpowiadali na interpelacje radnych, które dotyczyły materiałów z depozytu m.in. interpelacja nr 1523 z dnia 22 czerwca 2020 r.*

(akta kontroli str. 2998)

W okresie objętym kontrolą, ZDiTM przeprowadzał postępowania na wykonywanie przez okres jednego roku usług „Prowadzenie składowania i ewidencji materiałów z branż drogowych i mostowych pochodzących z odzysku na placu zlokalizowanym przy ul. Narzędziowej 37 w Szczecinie” ⁹². Wartość zamówień wynosiła od 54 tys. zł netto do 72 tys. zł netto ⁹³. Wykonawcą umów od 2017 r. był Trans AWS. Jedynym kryterium wyboru ofert była najniższa cena.

(akta kontroli str. 1099-1127)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Umowa dotycząca dzierżawy terenu pod depozyt miejski przy ulicy Narzędziowej w Szczecinie została zawarta 7 lipca 2008 r. na okres od 7 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2008 r. z możliwością przedłużenia na lata następne, po sporządzeniu budżetu miasta na kolejne lata, w których obowiązywać będzie*

⁸⁹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

⁹⁰ Od umowy nr ZDiTM 165/2022 – na prowadzenie składu przy ul. Narzędziowej 29.

⁹¹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

⁹² DZP/181/Z/2023 (umowa ZDiTM 116/2023 z 21 grudnia 2023 r.), DZP/228/Z/2022 (umowa ZDiTM 165/2022 z 29 grudnia 2022 r.), DZP/230/Z/2021 (umowa ZDiTM/158/2021 z 28 grudnia 2021 r.), DZP/232/Z/2020 (umowa ZDiTM/165/2020 z 31 grudnia 2020 r.), DZP/3/Z/2020 (umowa ZDiTM/1/2020 z 13 stycznia 2020 r.), DZP/238/Z/2018 (umowa ZDiTM/150/2019 z 2 stycznia 2019 r.), DZP/272/Z/2017 (umowa ZDiTM-03/2018 z 2 stycznia 2018 r.). ZDiTM nie posiadał dokumentacji wcześniej prowadzonych postępowań ze względu na ich zbrakowanie.

⁹³ [...] Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.).

umowa dzierżawy. Połączenie zamówień nie jest możliwe między innymi z uwagi na zabezpieczone środki finansowe na przedmiotowe zadania. Jeśli nawet przyjmiemy możliwość połączenia zadań i złożenia najkorzystniejszej oferty przez inny podmiot gospodarczy posiadający swój plac składowy w innej lokalizacji to koszty przeniesienia ponad 3000 ton materiału znajdującego się na terenie dzisiejszego depozytu miejskiego, przekroczyłyby kilkunastokrotnie koszty całego zamówienia. Nawet jeśli umowa zostałaby podpisana na dłużej niż rok, wygenerowałoby to potężne i dodatkowe koszty dla miasta związane z transportem materiałów. Prawo nie zabrania wysyłania zapytań ofertowych do firm w oddzielnych postępowaniach, w przypadku kiedy prezesem jest ta sama osoba. Ponadto pomijanie w ofercie podmiotu, na terenie którego składowany jest materiał byłoby niegospodarnością, ponieważ należy przyjąć, że podmiot mający siedzibę na tej samej ulicy, niewątpliwie jest w stanie zaproponować bardzo korzystną cenę z punktu widzenia zamawiającego.

(akta kontroli str. 1129)

ZDiTM w latach 2017-2023 nie ujmował ww. postępowań na prowadzenie składowania i ewidencji materiałów pochodzących z odzysku w planach zamówień publicznych dla ogłoszeń o wartości poniżej 30 000 euro i nie publikował ich na swojej stronie internetowej ZDiTM, ponadto nie zamieszczał na niej także zaproszeń do składania ofert cenowych w tych postępowaniach. Zdaniem NIK przyjęta praktyka wysyłania zaproszeń ofertowych do tych samych podmiotów, bez publikacji ogłoszeń na stronie internetowej ZDiTM, ograniczała krąg potencjalnych wykonawców zamówień.

(akta kontroli str. 1101, 1104-1105, 1108-1109, 1112, 1115, 1118, 1121)

Dodatkowo w latach 2018-2024 Zarząd udzielił trzech zamówień na oczyszczenie, segregację i wyodrębnienie materiału zdatnego do użytku, zgromadzonego na placu składowym przy ul. Narzędziowej w Szczecinie⁹⁴. Za realizację ww. zamówień przeprowadzonych w 2022 r. Zarząd zapłacił 240 000,00 zł netto (306 270,00 zł brutto). Zostały one udzielone 20 i 26 maja 2022 r. bez zastosowania PZP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2846-2946)

5.3. ZDiTM od sierpnia 2020 r. korzystał z dwóch placów składowych, tj. z placu położonego przy ul. Narzędziowej oraz placu przy ul. Hangarowej 30-32⁹⁵. Za lata 2021-2024 ZDiTM zapłacił 1 152 888,84 zł brutto z tytułu umowy dzierżawy placu składowego przy ul. Narzędziowej oraz 309 222,00 zł brutto z tytułu umów na prowadzenie, składowanie i ewidencję materiałów z branż drogowych i mostowych pochodzących z odzysku składowanych na tym placu (łącznie

⁹⁴ Umowa nr ZDiTM 144/2018 z 14 grudnia 2018 r. było m.in. oczyszczenie, segregacja i wyodrębnienie zdatnego materiału kamiennego z materiału zanieczyszczonego na kwotę 146 100,00 zł brutto. ZDiTM udzielił 20 maja 2022 r. zamówienia na segregację i utylizację materiałów z tworzyw sztucznych, betonowych, gumowych itp. znajdujących się na terenie depozytu miejskiego przy ul. Narzędziowej w Szczecinie (umowa nr ZDiTM 39/2022) a 26 maja 2022 r. zamówienia na segregację materiałów kamiennych znajdujących się na terenie depozytu miejskiego przy ul. Narzędziowej w Szczecinie (umowa nr ZDiTM 50/2022).

⁹⁵ Na stronach internetowych ZDiTM nie było zawartych informacji, że rolę depozytu miejskiego pełni również plac przy ul. Hangarowej. Na str. <https://www.zditm.szczecin.pl/pl/zditm/kontakt> zamieszczono m.in. informację Magazyn depozytu miejskiego TRANS AWS Sp. z o.o. ul. Narzędziowa 37, 70-807 Szczecin.

1 462 110,84 zł brutto). Ponoszenie kosztów dzierżawy placu składowego oraz kosztów prowadzenia, składowania i ewidencjonowania zgromadzonych na nim materiałów, przy posiadaniu własnego placu składowego było działaniem niegospodarnym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 363-402, 866-882, 2543-2549)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *W czasie kiedy prowadzone były prace związane z przebudową alei Papieża Jana Pawła II w Szczecinie na terenie depozytu miejskiego przy ulicy Narzędziowej nie było wystarczającej wolnej powierzchni pozwalającej na przyjęcie całości materiału z odzysku nadającego się do ponownego wykorzystania. Z uwagi na ograniczoną ilość miejsca na Depozycie przy ul. Narzędziowej i konieczność zabezpieczenia materiału z rozbiórki al. Jana Pawła II została podjęta decyzja o przewiezieniu materiału kamiennego na plac przy ul. Hangarowej.*

(akta kontroli str. 2597-2598)

Plac przy ul. Hangarowej wyposażony został w wagę do ważenia pojazdów 16 grudnia 2022 r. (data protokołu zdawczo-odbiorczego), tj. po zakończeniu składowania materiałów pochodzących z rozbiórki al. Jana Pawła II, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2425-2427)

5.4. W politykach rachunkowości ZDiTM, obowiązujących w okresie objętym kontrolą⁹⁶, nie zostały określone zasady prowadzenia: ewidencji pozabilansowej materiałów przechowywanych w depozycie miejskim oraz inwentaryzacji i kontroli zmagazynowanych materiałów uzyskanych w wyniku rozbiórek. Nie były one określone także w zarządzeniu nr 58/2012 Dyrektora ZDiTM z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia w Instrukcji inwentaryzacyjnej).

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *ZDiTM obecnie nie dysponuje danymi pozwalającymi na określenie wartości materiałów pochodzących z rozbiórki zmagazynowanych na depozycie miejskim przy ul. Narzędziowej i placu składowym położonym przy ul. Hangarowej. Do określenia wartości materiałów trzymanych w obu miejscach konieczne jest przeprowadzenie aktualnej inwentaryzacji i powołania biegłego, który oszacuje ich wartość. Na powyższe ZDiTM wystąpił o zabezpieczenie finansowe do swojego dysponenta finansowego w ramach działań przygotowujących ZDiTM do sprzedaży materiałów pochodzących z rozbiórek infrastruktury drogowej.*

(akta kontroli str. 595-598, 732-782, 2369, 2702-2703)

Wykonawca dokumentacji projektowej odnośnie do każdej z trzech analizowanych przebudów ulic opracował m.in. inwentaryzację stanu istniejącego, w której m.in. określał w m² ilość materiałów kamiennych jaką można było uzyskać w wyniku prac rozbiórkowych. Trans AWS prowadził ewidencję zgromadzonych materiałów w Mg, sztukach, m².

(akta kontroli str. 863-865, 975-1027, 2520-2521, 2524, 2542)

⁹⁶ Przyjętych zarządzeniami Dyrektora ZDiTM nr: 47/20223 z 6 września 2023 r.; 8/2020 z 5 marca 2020 r.; 8/2018 z 31 stycznia 2018 r.; 50/2018 z 24 października 2018 r.; 31/2017 z 24 maja 2017 r.; 3/2016 z 5 września 2016 r.; 1/2014 z 2 stycznia 2014 r.

W zawartych umowach na prowadzenie, składowanie i ewidencję materiałów z branż drogowych i mostowych pochodzących z odzysku zawarto postanowienia o terminach przekazywania do ZDiTM - § 1 ust. 2 pkt. 7 i 8 umów - protokołów z przeprowadzonych inwentaryzacji oraz stwierdzono, że Wykonawca zobowiązany jest do udziału w pracach komisji inwentaryzacyjnej powołanej przez Zamawiającego. Zamawiający w żadnym przypadku nie powołał komisji inwentaryzacyjnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Podmiot prowadzący ewidencję materiałów składowanych na placu przy ul. Narzędziowej w Szczecinie, przekazywał arkusze spisu z natury (protokoły z przeprowadzonych inwentaryzacji) w terminach określonych umowami. W arkuszach nie został wskazany imiennie pracownik, który je sporządzał, ilość niektórych zinwentaryzowanych materiałów podawano w m². W żadnym arkuszu nie był wpisany pracownik ZDiTM, jako uczestnik przeprowadzonej inwentaryzacji. Ewidencja elektroniczna w formie arkuszy Excel była przekazywana do Zarządu i zawierała dane wymagane w umowach.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: *Kontrola prowadzonej ewidencji odbywała się na podstawie comiesięcznych sprawozdań o stanie materiałów przesyłanych przez Wykonawcę Zamawiającemu. Zamawiający porównywał stan z danego miesiąca ze stanem z miesiąca poprzedzającego poprzez sprawdzanie przekazanych dokumentów przyjęcia i wydania. Ponadto Zamawiający na bieżąco (średnio raz w miesiącu) pojawiał się na depozycie w celu sprawdzenia czy Wykonawca wypełnia warunki umowy.*

(akta kontroli str. 364, 368, 372, 376, 380, 384, 388, 392, 398, 863-865, 893-911, 2368, 2598)

ZDiTM nie przeprowadził spisów materiałów rozbiórkowych zgromadzonych na placu przy ul. Hangarowej w Szczecinie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2633-2634)

5.5. W związku z niesporządzaniem Protokołów rozliczenia materiałów z robót drogowych, o których mowa w pkt. III.5.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, aby określić ilości uzyskanych materiałów z prac rozbiórkowych jezdni i chodników, m.in. wykorzystano: sporządzone przez wykonawców robót budowlanych (ul. Bogusława X i ul. Jagiellońska) przeliczniki wielkości wykonanych prac. Umożliwiło to w niektórych przypadkach przeliczenie zastosowanych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych⁹⁷ i świadectwach płatności jednostek miar (m² lub mb) na jednostki miary używane przy przekazywaniu materiałów pochodzących z rozbiórki na place składowe (Mg lub sztuki) lub jako odpady (karty przekazania odpadów w Mg). Odnośnie przebudowy ul. Jagiellońskiej (były one podane w czterech z sześciu analizowanych prac ujętych w poz. TER), ul. Bogusława X (w czterech z 10), a w przypadku al. Jana Pawła II (w żadnej z 11 analizowanych poz. TER). Brak przeliczników odnośnie pozostałych analizowanych prac opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dodatkowo wykorzystano ewidencję prowadzoną przez Trans AWS, protokoły przekazania materiałów na place składowe, karty

⁹⁷ Załączniki do umów – wykaz wszystkich prac jakie miały być wykonane i ich wielkość. Każdy rodzaj pracy miał swój numer TER.

przekazania odpadów i dokumenty przekazania innym podmiotom. Na ich podstawie ustalono m.in., że z:

- a) al. Jana Pawła II przekazano na plac składowy przy ul. Narzędziowej m.in. 475,56 Mg kamienia brukowego, 2 439 płyt chodnikowych o wymiarach 25x25 cm. Podmiotom zewnętrznym przekazano 1 921,68 Mg odpadów (Karty przekazania odpadów), w tym o kodzie 17 01 81 łącznie 1 809,68 Mg. Na placu składowym przy ul. Hangarowej złożono m.in.: 1 987 szt. płyt granitowych o wymiarach 70x100x20 cm 1 987 szt. i 1 537 szt. płyt o wymiarach 90x40x8 cm 1 537 szt. Nie była możliwa do ustalenia całkowita liczba przekazanych krawężników ze względu zastosowanie różnych jednostek miar: w części protokołów przekazania jednostką miary były „palety”, a w Tabeli Elementów Rozliczeniowych – jednostką miary były mb. Łącznie miało zostać rozebranych 3 350,23 mb krawężników.⁹⁸ Protokoły przekazania kostek kamiennych granitowych nie wyszczególniały jednostek miary przekazywanych materiałów. Protokoły z danego dnia były podłączane pod protokół zbiorczy, który określał ile m² kostki w danym dniu przekazano na plac składowy (łącznie wszystkie protokoły zbiorcze 6 406,50 m²). Osobie fizycznej na potrzeby własne przekazano 2 150 Mg odpadu o kodzie 17 05 04 gleba i ziemia, w tym kamienie. Nie było pełnych informacji w protokołach przekazania materiałów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- b) ul. Bogusława X przekazano na plac przy ul. Narzędziowej 57,44 Mg płyt kamiennych, 25,88 Mg krawężników i 12,56 Mg kamienia brukowego. Na przebudowę ul. Kwiatowej przekazano 20 Mg kostki kamiennej. Jako odpady przekazano (karty przekazania odpadów) łącznie 1 129 Mg odpadów, w tym podbudowy z kostki kamiennej 370 Mg, płyty kamiennej chodnikowej 51 Mg. 593 Mg stanowiły odpady zmieszane (w tym z chodników, krawężników i kostki kamiennej) bez wskazania ile odpadów w ramach wykonania poszczególnych prac jest przekazywanych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- c) ul. Jagiellońskiej przekazano na plac składowy przy ul. Narzędziowej 125,34 Mg płyt kamiennych; 84,52 Mg kostki kamiennej; 40,66 Mg mozaiki; 44,48 Mg krawężników oraz 664,68 Mg kamienia brukowego. Na termomodernizację budynku biurowego przy ul. T. Wendy przekazano 290 Mg kostki kamiennej, a na przebudowę ul. Kapitańskiej 75,48 Mg. Jako odpady zakwalifikowane zostały m.in.: 19 Mg krawężników; 150,5 Mg płyt kamiennych i 128 Mg kostki kamiennej.

(akta kontroli str. 2520-2549)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: (...) *nie dysponuje informacjami, w jaki sposób zostały zagospodarowane odpady wskazane w kartach odpadów na przedmiotowych trzech inwestycjach. Odbiorcy poszczególnych odpadów wybierani są przez Wykonawców robót, a Zamawiający nie jest zobligowany do potwierdzania czy akceptowania wyboru tych odbiorców. Zgodnie z zapisami każdej z trzech Umów na realizację robót budowlanych: Wykonawca jest wytwórcą odpadów w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2019r. poz.701 ze zmianami) i winien*

⁹⁸ Według protokołów, w których wskazano jednostkę miar mb – przekazano łącznie 555 mb krawężników.

prować gospodarkę odpadami zgodnie z ww. ustawą, w tym ilościową i jakościową ewidencję odpadów (...).

(akta kontroli str. 2639-2640)

W wyniku przeprowadzonych przez NIK 27 lutego 2024 r. oględzin ustalono, że funkcjonowały oba place składowe, które były ogrodzone i monitorowane. Na każdym przechowywano materiały pochodzące z prac rozbiórkowych. Stwierdzono, że na placu przy ul. Hangarowej była usypana przyzma zmieszanych kostek brukowych, ziemi i krawężników, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2392-2423)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDiTM nie przeprowadził spisów materiałów rozbiórkowych składowanych na placu przy ul. Hangarowej w Szczecinie, co było działaniem nierzetelnym i skutkowało brakiem informacji o ilości zgromadzonych tam materiałów.

(akta kontroli str. 595-598, 732-782, 883-911, 2367-2369)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił: (...) *ZDiTM nie prowadził inwentaryzacji rocznych ilości składowanych materiałów rozbiórkowych oddawanych na plac składowy przy ul. Hangarowej. Rejestracja oddawania materiału, jak i zabierania na potrzeby miejskie odbywała się w oparciu o protokoły przekazania materiałów i informacji o zgodach na jego zabranie przekazywane pisemnie pracownikowi ZDiTM. Jak wcześniej ZDiTM informował nadal trwają prace nad przekształceniem przedmiotowego zaplecza ZDiTM w depozyt miejski (...).*

(akta kontroli str. 2596, 2599, 2635, 2635, 2703-2704)

2. ZDiTM, wbrew postanowieniom § 1 ust. 2 pkt. 7 i 8 zawartych umów na prowadzenie, składowanie i ewidencjonowanie materiałów z branż drogowych i mostowych pochodzących z odzysku, nie przeprowadzał inwentaryzacji zgromadzonych tam materiałów (nie powoływał komisji inwentaryzacyjnych), a jego pracownicy nie uczestniczyli w inwentaryzacjach przeprowadzanych przez prowadzącego skład przy ul. Narzędziowej w Szczecinie.

(akta kontroli str. 364, 368, 372, 376, 380, 384, 388, 392, 398, 893-911, 2368)

Kierownik Działu IE oświadczył: *Podpis osoby materialnie odpowiedzialnej zawarty jest na każdym arkuszu spisu z natury uniwersalnym (protokołu) - przyjmuje się, że ta sama osoba sprawdziła wykonane prace. Zapisy umowy nie wskazują formy protokołu, nie określają szczegółowych warunków jego wypełnienia oraz nie wskazują na konieczność sporządzenia listy obecności lub wskazania uczestników inwentaryzacji w innej formie. Umowa wskazuje: „Wykonawca zobowiązany jest do udziału w pracach komisji inwentaryzacyjnej powołanej przez Zamawiającego”. Ponadto zamawiający z uwagi na masę i objętość składowanego materiału musi opierać się na dokumentacji wytworzonej przez wykonawcę dokumenty PZ i WZ (przyjęcie do depozytu i wydanie z depozytu oraz stosunek do spisu z natury z początku danego roku kalendarzowego).*

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Wzór umowy na prowadzenie składowanie i ewidencje materiałów z branż drogowych i mostowych pochodzących z odzysku na placu*

zlokalizowanym przy ulicy Narzędziowej 37 (obecnie Narzędziowa 29) w Szczecinie powstał na początku prowadzenia depozytu miejskiego to jest w 2008 r. W naszej ocenie depozyt prowadzony jest rzetelnie, a umowa nie wymaga dodatkowych restrykcji na linii Zamawiający – Wykonawca. Ponadto depozyt był w przeszłości przedmiotem wielu kontroli i nigdy sposób jego prowadzenia nie budził zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 2368-2370, 2598)

3. ZDiTM, mimo że dysponował placem składowym, stanowiącym własność Gminy Miasto Szczecin przy ul. Hangarowej w Szczecinie, na którym od sierpnia 2020 r. magazynował materiały pochodzące z prac rozbiórkowych, nadal dzierżawił plac składowy przy ul. Narzędziowej. Z tytułu dzierżawy ZDiTM zapłacił za lata 2021-2024 kwotę 1 152 888,84 zł brutto i dodatkowo 309 222,00 zł brutto z tytułu umów na prowadzenie, składowanie i ewidencję materiałów z branż drogowych i mostowych pochodzących z odzysku składowanych na tym placu (łącznie 1 462 110,84 zł brutto), co było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli str. 2424, 2543-2549, 2596-2598)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Plac na ulicy Hangarowej w swoim podstawowym przeznaczeniu pełni rolę miejsca parkingu miejskiego dla aut odholowanych oraz budynku magazynowego na potrzeby ZDiTM. Rola pełnienia placu składowego dla materiałów rozbiórkowych przyszła z konieczności zabezpieczenia materiału kamiennego na którego zabrakło miejsca na wskazanym depozycie miejskim w ul. Narzędziowej. Prace nad przekształceniem tego zaplecza ZDiTM w depozyt miejski nadal trwają, wobec czego ZDiTM nie umieszcza na stronie internetowej informacji o powyższym. (...) W czasie kiedy prowadzone były prace związane z przebudową alei Papieża Jana Pawła II w Szczecinie na terenie depozytu miejskiego przy ulicy Narzędziowej nie było wystarczającej wolnej powierzchni pozwalającej na przyjęcie całości materiału z odzysku nadającego się do ponownego wykorzystania. Z uwagi na ograniczoną ilość miejsca na Depozycie przy ul. Narzędziowej i konieczność zabezpieczenia materiału z rozbiórki al. Jana Pawła II została podjęta decyzja o przewiezieniu materiału kamiennego na plac przy ul. Hangarowej.*

(akta kontroli str. 2596)

Działka na której był składowany materiał kamienny na ul. Hangarowej miała pow. 1,7444 ha, a przedmiotem dzierżawy od 1 sierpnia 2022 r. był teren przy ul. Narzędziowej 29 o pow. 0,33 ha. Przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały m.in., że plac przy ul. Hangarowej stanowił przestrzeń pozwalającą na zadysponowanie na nim materiału rozbiórkowego.

(akta kontroli str. 877-882, 2392-2424)

4. Plac składowy przy ul. Hangarowej został wyposażony w wagę do ważenia pojazdów dopiero 16 grudnia 2022 r. (data protokołu zdawczo-odbiorczego), mimo że materiały były na nim składowane od sierpnia 2020 r., a Wykonawca przebudowy al. Jana Pawła II nie miał wpisanego w umowie obowiązku ważenia materiałów przekazywanych na ten skład. Było to działanie nierzetelne, gdyż utrudniało stwierdzenie ile materiału pochodzącego z prac rozbiórkowych zostało przekazanych na plac składowy.

(akta kontroli str. 1660-1690, 2425-2427)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Potrzeba składowania materiału rozbiórkowego z al. JP II na placu składowym przy ul. Hangarowej wynika z nieprzewidzianej ograniczonej*

pojemności wolnej przestrzeni na depozycie miejskim zlokalizowanym przy ul. Narzędziowej 37. Od momentu rozpoczęcia zabezpieczenia materiału rozbiórkowego na placu składowym przy ul. Hangarowej zaczęto prace nad uregulowaniem dodatkowej funkcji wyżej już opisanego zaplecza ZDiTM. Należy zauważyć, że w okresie od 20 marca 2020 roku do 15 maja 2022 r., (...) obowiązywał w Polsce stan epidemii co znacznie utrudniało i spowalniało działanie ZDiTM w przedmiotowej sprawie z uwagi na wdrażane restrykcje i ograniczenia. (...) Informujemy, że brak miejsca na depozycie miejskim i zwożenie materiałów na ul. Hangarową wymusił na ZDiTM potrzebę budowy wagi samochodowej na ul. Hangarowej. W maju 2021 ZDiTM rozpoczął działania związane z rozpoznaniem rynku. We wrześniu mając już parametry i tonaż wagi, ZDiTM zlecił badania geotechniczne pod wagę samochodową przy ul. Hangarowej 30-32 w Szczecinie. Następnie we własnym zakresie na podstawie posiadanych badań dostosowaliśmy konstrukcję terenu do parametrów wagi. Kolejnym etapem było wyłonienie wykonawcy. Pierwsze postępowanie odbyło się w sierpniu 2022, ale Wykonawca nie podpisał umowy. Kolejne postępowanie było w październiku 2022, zakończone odbiorem 16 grudnia 2022.

(akta kontroli str. 2597, 2704-2705)

5. W żadnej z trzech analizowanych w toku niniejszej kontroli przebudów ulic, nie zostały sporządzone protokoły rozliczenia materiałów z robót drogowych pomimo, że zgodnie z uregulowaniami wynikającymi z § 2 zarządzeń Dyrektora ZDiTM w sprawie ustalania zasad gospodarowania materiałami drogowymi pochodzącymi z odzysku⁹⁹ oraz określonego w nich wzoru Protokołu rozliczenia materiałów z robót drogowych (załącznik nr 2) protokoły takie powinny być sporządzane.

(akta kontroli str. 2368-2369)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: Na zadaniach „Przebudowa ul. Jagiellońskiej ...” oraz „Przebudowa ul. Bogusława X ...” materiał kamienny przekazywany był na Depozyt przy ul. Narzędziowej w oparciu o dokumenty PZ wydawane przez ten podmiot. Dokumenty te zbierane były pod poszczególnymi kartami obmiaru przez Wykonawcę robót i przekazywane Zamawiającemu. Natomiast na zadaniu „Przebudowa al. Jana Pawła II ...” materiały zwożone na plac składowy przy ul. Hangarowej przekazywane były protokolarnie - na podstawie protokołów, które zawierały następujące informacje: Miejsce prowadzenia robót, tj. nazwę zadania – Przebudowa al. Jana Pawła II, Podmiot odpowiedzialny za przekazanie terenu – tj. Zamawiający – Gmina Miasto Szczecin, Podmiot odpowiedzialny za przyjęcie terenu - tj. Wykonawcę robót budowlanych, Ponadto rodzaj materiału, miejsce złożenia – plac składowy przy ul. Hangarowej, oraz datę, czyli m.in. dane wskazane we wzorze Protokołu rozliczenia materiałów drogowych. W odniesieniu do ppkt. 2) (pkt. I) Projektant w dokumentacji projektowej określa / szacuje ilość materiału uzyskanego z rozbiórek. Natomiast czym innym jest oszacowanie ilości materiału nadającego się do ponownego wbudowania. Ilość materiału pozyskanego z rozbiórki nie jest równoznaczna z ilością materiału nadającego się do ponownego wbudowania. W związku z powyższym oszacowanie ilości materiału nadającego się do ponownego wbudowania na etapie dokumentacji projektowej jest mocno utrudnione, i dopiero

⁹⁹ Zarządzenia nr 25/03 z 29 lipca 2003 r.; 35/2017 z 5 czerwca 2017 r., 50/2019 z 27 sierpnia 2019 r. i 29/2022 z 27 kwietnia 2022 r.),

po fizycznym wykonaniu rozbiórek znana jest ilość materiału nadającego się do ponownego użycia. Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego materiał kamienny składowany na Depozycie przy ul. Narzędziowej lub przy ul. Hangarowej wykorzystywał na potrzeby własne tj. podczas bieżących napraw nawierzchni jezdni, chodników, zatok autobusowych, jak również na innych zadaniach inwestycyjnych realizowanych przez ZDiTM lub przekazywał innym jednostkom GMS. Jednakże w momencie prowadzenia samych prac rozbiórkowych podczas realizowanych inwestycji nie miał możliwości aby dokładnie określić gdzie materiał zostanie ponownie wykorzystany, z wyłączeniem sytuacji, w których w dokumentacji projektowej określone zostało ponowne użycie / wbudowanie materiału na danej inwestycji.

(akta kontroli str. 2598)

Należy wskazać, że przywołane w wyjaśnieniach protokoły przekazania miały być załącznikiem do Protokołu rozliczania materiałów z robót drogowych. Jego sporządzenie umożliwiłoby prowadzenie rzetelnej i przejrzystej gospodarki uzyskanymi materiałami i stanowiło informację o sposobie ich dalszego wykorzystania, co wynika z zakresu danych, jakie należało w nim zamieścić¹⁰⁰, zgodnie z ww. zarządzeniami Dyrektora ZDiTM. Podnoszone w wyjaśnieniach trudności dot. sporządzenia Protokołu w brzmieniu określonym w powyższych zarządzeniach, mogły zostać wykorzystane, jako przesłanki do zmiany zapisów wzoru Protokołu rozliczania materiałów z robót drogowych oraz zasad jego sporządzania.

6. Nie zostały zastosowane przeliczniki z jednostek miar zastosowanych w Tabelach Elementów Rozliczeniowych i świadectwach płatności (m² lub mb) na jednostki miar używanych przy przekazywaniu materiałów pochodzących z rozbiórki na place składowe Mg lub sztuki lub jako odpady (karty przekazania odpadów w Mg), w następujących przypadkach: ul. Jagiellońskiej (w dwóch z sześciu analizowanych), ul. Bogusława X (w sześciu z 10 analizowanych), al. Jana Pawła II (w żadnym z 11 analizowanych), co uniemożliwiało rzetelne zweryfikowanie wielkości wykonanej pracy i tym samym rzetelne sprawdzenie faktur pod względem merytorycznym, ograniczało przejrzystość oraz rozliczalność wykorzystania materiałów pochodzących z prac rozbiórkowych.

(akta kontroli str. 2522, 2525, 2528-2531)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *W przypadku rozliczeń dot. zadania: Bogusława X przeliczniki z m² na Mg kostki i płyt kamiennych, oraz z mb na Mg krawężników kamiennych wskazane zostały przez Wykonawcę na pierwszych stronach kart obmiaru początkowego Świadectwa przejściowego płatności. Przeliczenia w pozostałych PŚP stosowane były analogicznie jak w PŚP nr 1. Natomiast sama weryfikacja i rozliczenie kart obmiaru prowadzone było przez Inspektora nadzoru robót drogowych zgodnie z Umową ZDiTM 128/2017. Inspektor Nadzoru weryfikując i potwierdzając karty obmiaru uznał takie dane za wystarczające. W przypadku*

¹⁰⁰ Należało w nim wskazać: 1) miejsce prowadzenia robót drogowych, podmiot/osobę odpowiedzialną za przekazanie terenu i podmiot/osobę odpowiedzialną za przyjęcie terenu, 2) w pkt. I Szacunkowe określenie wykorzystania materiałów z odzysku, miały być wpisane: Nazwa materiału, ilość, przewidywany sposób wykorzystania. 3) w pkt. II Rozliczenie wykorzystania materiałów z odzysku należało wpisać: Nazwę materiałów; a w zakresie sposobu wykorzystania: Ilość pobraną z magazynu; Nazwę i nr dowodu; Ilość przekazaną do magazynu; Nazwę i nr dowodu; Ilość materiałów nieużytecznych; Przyczyny różnic.

rozliczeń dot. zadania: Jagiellońska przeliczniki z m² na Mg kostki i płyt, oraz z mb na Mg krawężników kamiennych wskazane zostały przez Wykonawcę na pierwszych stronach kart obmiaru pierwszego i drugiego Świadczenia przejściowego. Przeliczenia w pozostałych PŚP stosowane były analogicznie jak w PŚP nr 1 i 2. Inspektor sprawdzający i potwierdzający rozliczenia uznał takie dane za wystarczające. W przypadku al. Jana Pawła II rozliczenia przekazania materiału na plac składowy przy ul. Hangarowej dokonywane były na podstawie Protokołów zbiorczych wraz z planem sytuacyjnym określającym ilość m² rozebranej nawierzchni z kostki kamiennej (wraz z kserokopią wszystkich protokołów przekazania materiału z danego dnia). Weryfikacja i rozliczenia kart obmiaru prowadzone było przez Inspektora nadzoru robót drogowych zgodnie z Umową ZDiTM 67/2020. Inspektor Nadzoru weryfikujący i potwierdzający karty obmiaru uznał takie dane za wystarczające.

(akta kontroli str. 2635)

7. Ponad połowa protokołów przekazania materiałów na plac składowy przy ul. Hangarowej w Szczecinie, pochodzących z prac rozbiórkowych al. Jana Pawła II, została nierzetelnie sporządzona. Ustalono, że w 10 protokołach przekazania kostki kamiennej pochodzącej z rozebranej podbudowy al. Jana Pawła II (TER2) oraz w 151 protokołach przekazania kostki kamiennej pochodzącej z rozebranej nawierzchni al. Jana Pawła II (TER4) nie zostały zawarte żadne informacje o ilości przekazywanych materiałów (łącznie materiały pochodzące z tej przebudowy przekazano na plac przy ul. Hangarowej na podstawie 296 protokołów). Ponadto w 10 protokołach przekazania krawężników kamiennych (TER12), wpisano jako ilość przekazaną materiałów – palety (łącznie 50 palet), bez wskazania ile mb krawężników znajduje się na palecie lub jaka jest ich waga, a wg trzech protokołów przekazano 7 992 mb krawężników, mimo że wg końcowego rozliczenia płatności, w ramach tej inwestycji rozebrano łącznie 3 350,23 mb krawężników kamiennych. Dodatkowo na plac składowy przy ul. Hangarowej przekazano 21 palet płyt o wymiarach 90x40x8 cm (bez wskazania w protokołach ile płyt jest w palecie).

(akta kontroli str. 2543-2549)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: Przekazywanie materiału z rozbiórek al. Jana Pawła II na plac składowy przy ul. Hangarowej odbywało się w oparciu o protokoły zbiorcze z danej działki roboczej z wykonanych rozbiórek w m². W związku z kilkukrotną zmianą osoby na stanowisku Kierownika Budowy niestety doszło do takich sytuacji, że ilość zwiezonego materiału została określona na podstawie zbiorczego protokołu przekazania materiału. Zamawiający informowany był o takich sytuacjach przez pracowników placu i niezwłocznie, wielokrotnie telefonicznie i mailowo (email z dnia 7 sierpnia 2020 r., 30 sierpnia 2020 r. oraz 13 sierpnia 2021 r. i 8 września 2021 r.) przypominał Wykonawcy o prawidłowym sposobie przekazywania materiału na plac. ZDiTM ponownie wskazuje na fakt, że protokół zbiorczy dotyczył materiału zwiezonego w ciągu dnia, składał się z pojedynczych protokołów dla każdego kursu osobno, które zostały odnotowane i podpisane zarówno przez kierowcę jak i osobę przyjmującą materiał a protokół zbiorczy wraz z załącznikiem w postaci określonego terenu rozbiórki miał potwierdzić ilość zwiezonego materiału. Za właściwe przygotowanie załączników do poszczególnych kart obmiaru odpowiadał Wykonawca prac, natomiast za ich weryfikację i potwierdzenie – Inspektor nadzoru robót drogowych. Inspektor nadzoru sprawdzający i potwierdzający rozliczenia

uznał takie dane za wystarczające. Należy przyjąć, że wskazana ilość 7992 mb krawężników kamiennych w trzech protokołach przekazania materiału, została błędnie wpisana. Ilości w metrach bieżących wskazane w protokołach nr 134/Z/2021 z 7 października 2021 r, jako 1472 mb jednocześnie opisane jako 6 palet, w protokole nr 131/Z/2021 z 7 października 2021 r - 3150 mb jako 5 palet oraz 3370 mb określone jako 4 palety w protokole nr 129/Z/2021 z 6 października 2021 r., były niemożliwe do przewiezienia w pojedynczych transportach. Z uwagi na powyższe, właściwym jest przyjęcie ilości określonych w paletach. Potwierdzenie ilości w PŚP i zweryfikowanie kart obmiaru z załącznikami należało do obowiązków Inspektora Nadzoru zatem obecnie Zamawiający nie jest w stanie określić według jakiego przelicznika Inspektor przeliczył palety na metry bieżące. Według oświadczenia Kierownika Budowy z 1 października 2020 r., "na 1 palecie znajduje się ok. 15 mb krawężnika kamiennego".... jednakże przy obecnej analizie pozostałych protokołów ilości tej nie można potwierdzić. Pewnym jest natomiast, że na plac składowy nie zostało przekazanych więcej krawężników niż zostało to wskazane w końcowym rozliczeniu płatności łącznie z ilością przekazaną do zutilizowania. Za właściwe przygotowanie załączników do kart obmiaru odpowiadał Wykonawca prac, natomiast za ich weryfikację i potwierdzenie ilości – Inspektor nadzoru robót drogowych. Inspektor sprawdzający i potwierdzający rozliczenia kart obmiaru uznał takie dane za wystarczające. Dodatkowo Dyrektor Zarządu wyjaśnił: Zamawiający przyjął, że karty obmiaru i ich załączniki zostały sprawdzone przez Inżyniera / Inspektora nadzoru prawidłowo i w sposób rzetelny. Dopiero ustalenia trwającej kontroli ujawniły pewne nieprawidłowości, w związku z czym Zamawiający nie skorzystał w tamtym okresie z zapisów umownych przewidujących zastosowanie kar umownych. Zamawiający miał prawo sądzić, że Inżynier Kontraktu jako profesjonalny podmiot działający na rynku, posiadający wymagane kwalifikacje i doświadczenie w sposób rzetelny i prawidłowy będzie wywiązywał się ze swoich obowiązków Umownych. Nie sposób aby Zamawiający był w stanie kontrolować / sprawdzać każdą czynność Inżyniera wynikającą z postanowień Umownych. Powyższe prowadziłyby do dublowania działań Zamawiającego i Inżyniera i w efekcie prowadziłyby do braku zasadności zawierania takich umów.

(akta kontroli str. 2637-2638, 2704)

Okoliczności wskazywane w powyższych wyjaśnieniach nie zwalniają Zamawiającego z obowiązku sprawdzania rzetelności otrzymywanych dokumentów. Protokoły przekazania materiałów na place składowe były załącznikami do kart obmiarów, które były z kolei podstawą o określenia wielkości wykonanej pracy. Na ich podstawie określano kwotę wynagrodzenia w świadectwach płatności (ilość wykonanej pracy wg obmiarów w danym okresie rozliczeniowym x cena jednostkowa za daną jednostkę pracy np. za 1 m²) określoną w Tabeli Elementów Rozliczeniowych. Stanowiła ona załącznik do umowy, który określał ile danego rodzaju robót ma być wykonanych, ich jednostkę miary i kwoty wynagrodzenia za jedną jednostkę miary. Rzetelność protokołów przekazania materiałów, jest tym istotniejsza, że kwota wynagrodzenia umownego była wyliczana kosztorysowo, a nie ryczałtowo. Stąd konieczność rzetelnego wyliczenia wymiaru każdej wykonanej pracy. Kwoty łączne ze świadectw płatności Wykonawca ujmował na fakturach. Ponadto na podstawie zawartych umów z IK, Zamawiający miał możliwość obciążano karami umownymi z tytułu nierzetelnego wykonywania obowiązków wynikających

z zawartych umów w wysokości 0,7% umownego wynagrodzenia za każde zdarzenie (§ 11 ust. 1 pkt. 3) – umowa nr ZDiTM 128/2017 i § 13 ust. 2 pkt. 9) – umowa nr ZDiTM 67/2020. ZDiTM nie naliczył żadnej kary.

(akta kontroli str. 1528, 1545, 2642-2682)

8. W zbiorczych kartach przekazania (przebudowa ul. Bogusława X) nie zostało wyszczególnione ile odpadów w ramach realizacji poszczególnych prac zostało przekazywanych, tj.: karta 1/sz/0060/2018 służyła do rozliczenia TER 2, TER 3, TER 4, TER 6, TER 7, TER 8, TER 9, TER 12, łącznie 129 Mg odpadów o kodzie 17 01 8. Karta 2/sz/0060/2018 służyła do rozliczenia TER 2, TER 3, TER 4, TER 7, TER 8, TER 11, TER 12, łącznie 464 Mg odpadów o kodzie 17 01 81. To zaniechanie uniemożliwiało rzetelne zweryfikowanie ilości wykonanych prac w ramach poszczególnych TER i sprawdzenie faktur pod względem merytorycznym, zwłaszcza, że nie w każdej pozycji zostały zawarte przeliczenia z m² na Mg.

(akta kontroli str. 2526)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Weryfikacja i rozliczenie kart obmiaru na zadaniu Bogusława X prowadzone było przez Inspektora nadzoru robót drogowych zgodnie z Umową ZDiTM 128/2017. Inspektor nadzoru weryfikujący i potwierdzający obmiary w kartach obmiaru zadania: Bogusława X uznał przekazane karty odpadu za wystarczające do rozliczenia wyszczególnionych pozycji TER dotyczących materiałów z rozbiórki. Powyższe karty odpadu zostały przedłożone do PŚP 3 i PŚP4.*

(akta kontroli str. 2639)

Jak wyżej stwierdzono, przywoływane w wyjaśnieniach okoliczności nie zwalniają Zamawiającego z obowiązku sprawdzania rzetelności otrzymywanych dokumentów. Karty przekazania odpadów są tak samo istotnym dowodem potwierdzającym ilość i zakres prac jak protokół przekazania materiałów na plac składowy i umożliwiają rzetelne sprawdzenie faktur pod względem merytorycznym.

9. Wbrew postanowieniom Warunków przyjmowania i wydawania materiałów drogowych do / z depozytu miejskiego w Szczecinie – stanowiących załącznik do ww. zarządzeń Dyrektora ZDiTM w sprawie ustalania zasad gospodarowania materiałami drogowymi pochodzącymi z odzysku¹⁰¹, na placu składowym przy ul. Hangarowej usypano pryzmę zmieszanych kostek brukowych, ziemi i krawężników.

(akta kontroli str. 429-430, 2392-2393, 2406, 2409, 2411, 2420)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił: *Plac składowy przy ul. Hangarowej swoją funkcję zaplecza do przechowywania materiału rozbiórkowego zaczął pełnić z konieczności zabezpieczenia materiału kamiennego pozyskanego z rozbiórek Al. Jana Pawła II, na*

¹⁰¹ Materiał drogowy przyjmowany na plac składowy depozytu miejskiego musi być oczyszczony z wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń w tym: spoin (asfalt, beton), ziemi, piasku, gliny itp. Przekazywane do depozytu miejskiego materiały drogowe powinny być dostarczone w stanie zgodnym ze sztuką budowlaną tj.: płyty kamienne i krawężniki kamienne – złożone poziomo jedno na drugim; ułożenie płyt oraz krawężników może odbywać się jedynie przy pomocy żurawia samochodowego typu HDS, wysypywanie w/w materiałów w stosy jest kategorycznie zabronione z uwagi na ryzyko uszkodzenia; kostka brukowa i destrukta asfaltowy (frezy) – złożone w pryzmach w miejscu wskazanym przez Wykonawcę; pryzmy w celu maksymalnego wykorzystania dostępnego miejsca powinny być wykonane kołową ładowarką czołową lub innym sprzętem specjalistycznym.

który zabrakło miejsca w depozycie miejskim przy ul. Narzędziowej. Jak już informowaliśmy nadal trwają prace regulujące jego status, wobec czego przytoczone warunki przyjmowania i wydawania materiałów drogowych do/z depozytu miejskiego w Szczecinie nie obejmują wskazanego zaplecza. Jednocześnie informujemy, że ZDiTM również zakładał konieczność przesortowania i oczyszczenia zwiezionego materiału z uwagi na jego kilkuletni okres przechowywania w terenie nieosłoniętym. Na przeprowadzenie inwentaryzacji materiałów wraz z ich posortowaniem ZDiTM wystąpił o zabezpieczenie finansowe w budżecie miasta do swojego dysponenta finansowego.

(akta kontroli str. 2637)

10. ZDiTM udzielił 20 maja 2022 r. zamówienia na segregację i utylizację materiałów z tworzyw sztucznych, betonowych, gumowych itp. znajdujących się na terenie depozytu miejskiego przy ul. Narzędziowej w Szczecinie (umowa nr ZDiTM 39/2022) a 26 maja 2022 r. zamówienia na segregację materiałów kamiennych znajdujących się na terenie depozytu miejskiego przy ul. Narzędziowej w Szczecinie (umowa nr ZDiTM 50/2022), których wartość wynosiła odpowiednio: 123 000,00 zł netto (151 290,00 zł brutto) i 126 000,00 zł netto (154 980,00 zł brutto), z pominięciem PZP, mimo że zamówienia:

a) dotyczyły takiej samej usługi (segregacja materiałów i dodatkowo utylizacji materiałów z tworzyw sztucznych), która miała być wykonana w tym samym czasie (tj. do 30 czerwca 2022 r.), w tym samym miejscu, zaplanowane środki ujęto w planie finansowym w dziale 600, rozdziale 60015 i 60016, paragraf 4300; wnioski o ich udzielenie sporządzono 14 kwietnia 2022 r.

b) można było udzielić w ramach jednego zamówienia z podziałem na części uwzględniając przedmiot obu zamówień, jako kryterium podziału (materiały kamienne i materiały z tworzyw sztucznych, betonowych, gumowych itp. nie nadających się do ponownego wykorzystania i ich utylizacja). Według art. 30 PZP jeżeli zamawiający planuje udzielić zamówienia na roboty budowlane lub usługi w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, lub dopuszcza możliwość składania ofert częściowych, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

(akta kontroli str. 2905-2926, 2934-2939)

Dyrektor ZDiTM wyjaśnił m.in.: (...) Zarząd miał 163 dni na wydanie tj. opuszczenie i oczyszczenie części placu depozytowego, którego powierzchnia zmalała łącznie o 10 620 m². (...) Nie można było przygotować jednego zamówienia ponieważ materiał kamienny zgromadzony na działce przy ul. Narzędziowej 37 i 39 miał zostać pobrany przez Wydział Inwestycji Miejskich Urzędu Miasta, który na podstawie wydanej w 2021 r. zgody pobierał materiał celem wykorzystania przy realizacji inwestycji Przebudowy ulic Andersena, Północnej i Wapiennej - zgoda na pobranie z depozytu miejskiego 2500 Mg materiału kamiennego. Materiał pobierany był cyklicznie, a ostatnia partia została pobrana w maju 2022 r. (...) umowa z 20 maja 2022 r. została zawarta na segregację i utylizację, a umowa z 26 maja 2022 r. tylko na segregację. Co więcej, umowa z 20 maja 2022 r. dot. materiałów z tworzyw sztucznych, betonowych, gumowych itp., a umowa z 26 maja 2022 r. materiałów kamiennych. Co za tym idzie nie sposób przyjąć, iż występuje tutaj tożsamość przedmiotowa, albowiem różny był zakres prac wynikający z obu umów (segregacja z utylizacją vs. sama segregacja), a także każda z tych umów miała różny przedmiot

(tworzywa sztuczne vs. materiały kamienne). Po drugie, w okolicznościach ww. zamówień nie sposób mówić o stronie podmiotowej, albowiem oba zamówienia zostały udzielone innym podmiotom. (...) oba zamówienia zostały udzielone ad hoc w różnych dniach, konieczność ich udzielenia powstała nagle z uwagi na ograniczenie powierzchni placu depozytowego i co za tym idzie nie zostały one ujęte w planie zamówień publicznych. Wobec powyższego, skoro przy zastosowaniu ww. kryteriów tożsamości przedmiotowej, podmiotowej i czasowej nie sposób przyjąć, iż ww. zamówienia mogłyby stanowić jedno zamówienie, nie było przeciwwskazań do udzielenia dwóch odrębnych zamówień na segregację i utylizację materiałów z tworzyw sztucznych, betonowych, gumowych itp. oraz na segregację materiałów kamiennych. (...) Przeprowadzenie zadań w 2022 r., (...) było konieczne z uwagi na pismo Właściciela placu depozytowego (Wydzierżawiającego). (...) 18 lutego 2022 r. Wydierżawiający pisemnie poinformował Zarząd (...), że w związku ze zmianami wywołanymi sytuacją pandemiczną zbywa część nieruchomości stanowiących depozyt miejski przy ulicy Narzędziowej 37 i 39. Dla realizacji umowy dzierżawy pozostawił powierzchnię 3 300 m², a termin w którym przedmiotowe powierzchnie musiały zostać oczyszczone wskazał do 31 lipca 2022 r. (...).

(akta kontroli str. 2952-2955)

Z wyjaśnień wynika, że na placach znajdowały się zarówno materiały kamienne jak też materiały z tworzyw sztucznych, betonowych i gumowych, które musiały być przetransportowane na Narzędziową 29. W myśl przywołanych wyżej uregulowań wewnętrznych Zarządu, materiały powinny być posegregowane już w trakcie składowania. Według protokołów zdawczo-odbiorczych jedno zamówienie obejmowało posegregowanie materiałów i ich przekazanie do utylizacji (w zdecydowanej większości betonowych), a drugie posegregowanie materiałów i ich przekruszenie. Z wyjaśnień nie wynika, jaka występowała zasadnicza różnica między tymi zamówieniami, która uniemożliwiła Zamawiającemu udzielenie jednego zamówienia z podziałem na części zwłaszcza, że wnioski o wszczęciu obu postępowań zostały sporządzone tego samego dnia, tj. 14 kwietnia 2022 r., potwierdzenie zabezpieczenia środków w planie nastąpiło 27 i 29 kwietnia, tj. przed pobraniem ostatniej partii kamienia.

(akta kontroli str. 2905-2908, 2916-2919, 2940-2947)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia sposób gospodarowania materiałami uzyskanymi w wyniku prac rozbiórkowych. Od sierpnia 2020 r. Zarząd korzystał z dwóch placów składowych, z których jeden stanowi własność Gminy Miasto Szczecin (ul. Hangarowa), a za drugi (ul. Narzędziowa - dzierżawiony od 2008 r.) za lata 2021-2024 zapłacono czynsz w kwocie 1 152,3 tys. zł brutto. Podmiot prowadzący składowanie i ewidencję materiałów na tym placu był wybierany z grupy dwóch/-trzech powiązanych ze sobą podmiotów w przeprowadzanych co rok postępowaniach. Z tego tytułu zapłacono wynagrodzenie za lata 2021-2024 w kwocie 309,2 tys. zł brutto. Zarząd nie przeprowadził żadnego spisu materiałów zgromadzonych na placu przy ul. Hangarowej, a inwentaryzację materiałów znajdujących się przy ul. Narzędziowej przeprowadzał podmiot odpowiedzialny za ich ewidencję, bez udziału pracowników ZDiTM. Zaakceptowano sytuację, w której nie były sporządzane, wymagane w zarządzeniach wewnętrznych, podstawowe dokumenty dla prowadzenia gospodarki tymi materiałami. Znaczna część materiałów była przekazywana na

place składowe na podstawie nierzetelnych dokumentów, co w połączeniu z brakiem do końca 2022 r. wagi samochodowej na placu przy ul. Hangarowej, znacznie utrudnia pełne i rzetelne: rozliczenie ilości materiałów, jakie uzyskano w wyniku prac rozbiórkowych; ustalenie ich dalszego wykorzystania; sprawdzenie faktur pod względem merytorycznym.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie: a) rzetelnej weryfikacji otrzymywanych dokumentów, takich jak: wnioski o przedłużenie umów, raporty z przebiegu wykonywania prac, dokumentacja projektowa, opinie mogące mieć wpływ na przebieg procesu budowlanego; b) dokumentowania czynności i zdarzeń związanych z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych.2. Wykorzystywanie przy ustaleniu wartości zamówienia na roboty budowlane, kosztorysów inwestorskich zawierających wszystkie wymagane informacje.3. Niedzielenie zamówień na odrębne zamówienia, jeżeli skutkuje, to uniknięciem stosowania prawa zamówień publicznych.4. Rozważenie ujęcia w umowach o robotach budowlanych, postanowień dotyczących gwarancji.5. Zawieranie w sporządzanych protokołach z kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich, wymaganych informacji o przedmiocie kontroli i sposobie jej przeprowadzenia.6. Egzekwowanie odbiorów prac zanikających i ulegających zakryciu wg zasad określonych w szczegółowych specyfikacjach technicznych.7. Naliczanie i egzekwowanie kar umownych w przypadkach nieterminowego zrealizowania przedmiotu zamówienia.8. Sporządzanie planów kontroli, sprawozdań z przeprowadzonych kontroli i sprawozdań z realizacji planów kontroli.9. Przeprowadzanie okresowo, spisów materiałów rozbiórkowych, znajdujących się na placach należących do Gminy Miasto Szczecin (w szczególności przy ul. Hangarowej w Szczecinie).10. Przeprowadzanie inwentaryzacji materiałów zgromadzonych w depozycie miejskim przez pracowników ZDiTM, przy udziale podmiotów zewnętrznych świadczących usługi składowania i ewidencjonowania.11. Podjęcie działań w celu rezygnacji z dzierżawy gruntu dla depozytu miejskiego, w przypadku posiadania przez Zarząd odpowiednich terenów należących do Gminy Miasto Szczecin.12. Sporządzanie protokołów rozliczeń materiałów z robót drogowych oraz stosowanie tożsamyh jednostek miar przy ich przekazywaniu na skład oraz rzetelne weryfikowanie załączanych do faktur dokumentów, potwierdzających sposób zagospodarowania materiałów z rozbiórek. |

13. Przestrzeganie zasad przechowywania materiałów drogowych na placach składowych (depozycie miejskim), określonych w warunkach przyjmowania i wydawania materiałów drogowych do / z depozytu miejskiego w Szczecinie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, 25 kwietnia 2025 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Jarosław Pułka Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie.

/podpisano elektronicznie/

Kontroler

Radosław Kropiowski

Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

z up. Bogusław Wójcik

p. o. Wicedyrektora

/podpisano elektronicznie/