



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.006.02.2021

Rafał Wiewiórski
Dyrektor
Miejskiego Zarządu Dróg
ul. Grudziądzka 159
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/006 Planowanie, realizacja i utrzymanie inwestycji drogowych oraz ścieżek rowerowych na terenie Miasta Torunia

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Toruniu, ul. Grudziądzka 159, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Wiewiórski, Dyrektor MZD ² , od 15 lutego 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Stefan Kalinowski, p.o. Dyrektor w okresie od 1 kwietnia 2014 r. do 14 lutego 2016 r. oraz Andrzej Glonek, Dyrektor w okresie od 3 listopada 2003 r. do 31 marca 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych inwestycji budowlanych2. Wylanianie wykonawców inwestycji3. Przebieg realizacji inwestycji i nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych4. Utrzymanie dróg oraz ścieżek rowerowych5. Rozliczenie inwestycji z jej wykonawcami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do zakończenia kontroli, z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Artur Nierebiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/149/2021 z 2 listopada 2021 r. Sylwia Woźniak – Waszak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/150/2021 z 2 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „MZD” lub „Zarząd”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 25 marca 2022 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i przygotowanie do realizacji badanych inwestycji. Zarząd pełniący funkcję inwestora rzetelnie opracował dokumenty planistyczne, posiadał zabezpieczone środki na ich realizację, dokumentację projektową, a także pozwolenia niezbędne do ich rozpoczęcia. Wykonawcy zadań inwestycyjnych zostali wyłonieni zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych. Badane inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramami określonymi w umowach z wykonawcami, a zmiany zakresu rzeczowego nie wykraczały poza zobowiązania wykonawców określone w umowach. Izba ocenia pozytywnie także działania MZD dotyczące utrzymania badanych inwestycji w należytym stanie technicznym oraz wydatkowania i rozliczenia środków publicznych na badane inwestycje.

Nadzór inwestorski oraz zapewnienie standardu i jakości robót zorganizowano w sposób prawidłowy, jednak nierzetelnie go wykonywano. Dopuszczono bowiem do powstania nieprawidłowości dotyczących odchyień od wymagań określonych w Specyfikacji Technicznej (dokumentacji projektowej oraz dokumentacji powykonawczej)⁶. Ponadto stwierdzono, że pracownicy Zarządu nie prowadzili rejestru objazdu dróg dla badanych inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto następujące zadania inwestycyjne:

1. przebudowa ul. Modrakowej w Toruniu (odcinek od ul. Owsianej do ul. Sadowej);
2. budowa ul. Morelowej w Toruniu (odcinek od północy do ul. Sadowej);
3. budowa drogi rowerowej w ciągu ul. Szosa Bydgoska na odcinku od pętli tramwajowej do Placu Skalskiego w Toruniu.

Badane inwestycje drogowe były objęte programami budowy dróg lokalnych, przyjętymi uchwałami Rady Miasta Torunia⁸.

W „Programie Budowy Dróg Lokalnych na lata 2017 – 2019”⁹ zaplanowano opracowanie w 2018 r. dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla przebudowy ulic Morelowej i Modrakowej oraz przebudowę ul. Modrakowej w roku 2019. Z kolei w „Programie Budowy Dróg Lokalnych na lata 2020-2023”¹⁰ zaplanowano przebudowę ul. Morelowej w roku 2020.

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

⁶ Dalej: „ST”.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Materiałem planistycznym, określającym priorytet objęcia danej drogi programem budowy dróg lokalnych było sporządzone w Wydziale Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia zestawienie (tzw. tabela punktowa ulic ujętych w Programie Budowy Dróg Lokalnych), w którym zsumowano dla każdej z ocenianych dróg oceny: potrzeb interesariuszy (wyrażonych liczbą wniosków o przeprowadzenie inwestycji), znaczenia w układzie istniejących dróg, istnienia gotowej dokumentacji projektowej przebudowy, uzbrojenia terenu w media, intensywności zabudowy oraz stanu technicznego (przejezdności).

⁹ Załącznik do uchwały nr 468/16 Rady Miasta Torunia z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego pn. „Program Budowy Dróg Lokalnych na lata 2017 – 2019” (ze zm.).

¹⁰ Załącznik do uchwały nr 282/19 Rady Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego pn. „Program Budowy Dróg Lokalnych na lata 2020 – 2023” (ze zm.).

Budowa drogi rowerowej w ciągu Szosy Bydgoskiej została uwzględniona w „Programie rozwoju komunikacji rowerowej w Toruniu”, który został przyjęty uchwałą Rady Miasta Torunia w 2020 r.¹¹

Przewidywane w ww. programach koszty przebudowy ul. Modrakowej na odcinku 181 m wynosiły 1 000,0 tys. zł, a koszty przebudowy ul. Morelowej na odcinku 201 m – 800 tys. zł.

Realizację programów budowy dróg lokalnych oraz zadań z zakresu planu komunikacji rowerowej uwzględniono w budżecie Miasta Torunia¹², w ramach działu 600, rozdz. 60016 drogi publiczne gminne.

(akta kontroli str. 6-51, 120, 125, 134)

W zakresie badanych inwestycji drogowych MZD przeprowadził w I kwartale 2018 r. dwa postępowania w sprawie zamówienia publicznego (poniżej 30,0 tys. euro) na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla:

- budowy ul. Morelowej – w ramach zadania należało zaprojektować pieszo-jezdnię z kostki betonowej wraz z uwzględnieniem odprowadzenia wód opadowych oraz oświetlenia zgodnie z opracowanymi warunkami technicznymi; w ramach inwestycji należało dokonać jednego podziału działki oraz uzyskać decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej;
- przebudowy ul. Modrakowej oraz Figowej - etap II (opracowanie dwóch odrębnych dokumentacji w ramach jednego zamówienia) – na odcinku o długości ok. 190 m należało zaprojektować jezdnię wraz z chodnikiem, miejscami parkingowymi oraz przydrożną zielenią, z uwzględnieniem odprowadzenia wód opadowych oraz oświetlenia zgodnie z opracowanymi warunkami technicznymi.

Ww. postępowania prowadzono zgodnie z Zakładowym Regulaminem Udzielania Zamówień Publicznych MZD.

(akta kontroli str. 167-174, 202-208)

W celu realizacji powyższych zamówień Zarząd zawarł umowy:

- nr 16/IP/2018, w dniu 25 stycznia 2018 r., na kwotę 31,8 tys. zł na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania „Przebudowa ul. Modrakowej oraz Figowej - etap II” (z tego 15,4 tys. zł dotyczyło ul. Modrakowej), z terminem realizacji do 5 listopada 2018 r.;
- nr 46/IP/2018, w dniu 7 marca 2018 r., na kwotę 16,9 tys. zł na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania „Budowa ul. Morelowej”, z terminem realizacji do 30 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 175-182, 209-217)

Określone w ww. umowach obowiązki wykonawcy obejmowały:

- opracowanie projektu budowlanego w zakresie wymaganym do uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej;
- opracowanie rysunków i opisów stanowiących uszczegółowienie projektu budowlanego (projekt wykonawczy);
- uzyskanie mapy do celów projektowych (sytuacyjno-wysokościowej i mapy stanu prawnego);
- uzyskanie wszelkich wymaganych decyzji i uzgodnień;

¹¹ Uchwała nr 431/20 Rady Miasta Torunia z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego pn. „Program rozwoju komunikacji rowerowej w Toruniu”.

¹² Uchwała nr 48/19 Rady Miasta Torunia z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie budżetu miasta na rok 2019 (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego poz. 563 ze zm.) oraz uchwała nr 321/19 Rady Miasta Torunia z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie budżetu miasta na rok 2020 (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego poz. 7590, ze zm.).

- pełnienie czynności nadzoru autorskiego na każde żądanie zamawiającego oraz obowiązek przybycia na budowę.

Ponadto wykonawca dokumentacji został zobowiązany do:

- przyjazdu na miejsce robót realizowanych w oparciu o wykonaną dokumentację i dokonania poprawek, nie później niż w ciągu 3 dni od otrzymanego powiadomienia o stwierdzeniu niezgodności dokumentacji;
- uczestniczenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia na realizację robót w oparciu o sporządzoną dokumentację, w szczególności poprzez udzielanie odpowiedzi na pytania wykonawców oraz dokonywanie zmian dokumentacji w uzgodnionych terminach.

W zakresie ochrony interesów zamawiającego zawarte umowy zawierały postanowienia dotyczące m.in.: procedury odbioru i weryfikacji jakości i kompletności opracowanej dokumentacji, usuwania wad związanych z realizacją dokumentacji projektowej, kar umownych w razie zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy, zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze w okresie rękojmi i gwarancji za wady, za odstąpienie od umowy z winy wykonawcy.

(akta kontroli str. 175-182, 209-217)

Wykonawcy terminowo sporządzili dokumentację projektowo-kosztorysową, tj.:

- protokołem zdawczo-odbiorczym z 5 września 2018 r. wykonawca przekazał MZD opracowania dotyczące ul. Modrakowej, tj.: projekt budowlano-wykonawczy¹³ drogi z planem zagospodarowania terenu, PBW odwodnienia, PBW oświetlenia, projekt wykonawczy rozwiązania kolizji z istniejącą infrastrukturą techniczną, specyfikacje techniczne dla każdej z branż, kosztorys inwestorski dla każdej z branż, kosztorys ofertowy dla każdej z branż, inwentaryzację zieleni wraz z projektem wycinki i nasadzeń, dokumentację geologiczną, przygotowanie do zgłoszenia, mapę do celów projektowych, projekt stałej organizacji ruchu;
- protokołem zdawczo-odbiorczym z 23 listopada 2018 r. wykonawca przekazał Zarządowi opracowania dotyczące ul. Morelowej, tj.: PBW drogi z planem zagospodarowania terenu, PBW odwodnienia, PBW oświetlenia, specyfikacje techniczne dla każdej z branż, kosztorys inwestorski dla każdej z branż, kosztorys ofertowy dla każdej z branż, przedmiar robót dla każdej z branż, inwentaryzację zieleni wraz z projektem wycinki, dokumentację geologiczną, przygotowanie do ZRID, mapę do celów projektowych, projekt stałej organizacji ruchu.

W przypadku dokumentacji dotyczącej ul. Morelowej wykonawca wskazał¹⁴, że przy sporządzaniu projektu budowlanego i wykonawczego nie zostało wykonane opracowanie dotyczące rozwiązania kolizji z istniejącą infrastrukturą techniczną (wraz ze szczegółową specyfikacją techniczną, kosztorysem inwestorskim i ofertowym, przedmiarem robót dla tego opracowania), w związku z brakiem konieczności. Łączna wartość niewykonanych opracowań wynosiła 2,4 tys. zł. Aneksem nr 1 z 20 listopada 2018 r. do umowy nr 46/IP/18 zmniejszono wartość wynagrodzenia wykonawcy o kwotę 2,4 tys. zł, tj. do kwoty 14,5 tys. zł.

Dokumentacja została sporządzona i sprawdzona przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.

(akta kontroli str. 162, 185-187, 188, 219-229)

Prezydent Miasta Torunia decyzją z 25 października 2018 r.¹⁵ zezwolił na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa ul. Morelowej”, tym samym: zatwierdził podział nieruchomości zgodnie z założonym projektem podziału nieruchomości pod

¹³ Dalej: „PBW”.

¹⁴ Pismem z 2 listopada 2018 r.

¹⁵ Znak WAiB.6740.15.8.7.2018KJ, dokument stał się ostateczny 6 grudnia 2018 r.

projektowaną rozbudowę drogi, orzekł o przejęciu na własność Gminy Miasta Toruń niebędących jej własnością nieruchomości przeznaczonych pod projektowaną drogę (o powierzchni 0,0794 ha), zatwierdził projekt budowlany oraz udzielił pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 231-238)

Pismem 30 sierpnia 2018 r. Prezydent Miasta Torunia poinformował MZD, że przebudowa ul. Modrakowej może być realizowana na podstawie zgłoszenia MZD z 10 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 239)

Zamówienie publiczne na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Budowa drogi rowerowej w ciągu ul. Szosa Bydgoska na odcinku od pętli tramwajowej do Placu Skalskiego oraz po śladzie dawnej linii kolejowej odcinek od ul. Pera Jonssona do granic miasta wraz z połączeniem z Barbarką” zostało przeprowadzone w Urzędzie Miasta Torunia. Dokumentacja projektowa (w skład której wchodziły: projekt budowlany, projekt wykonawczy, szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, informacja dotycząca bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, przedmiar robót i kosztorys ofertowy, kosztorys inwestorski, założenia wyjściowe do kosztorysowania oraz inwentaryzacja dendrologiczna) została przekazana do MZD 31 marca 2017 r. (w dniu 25 kwietnia 2017 r. po uzupełnieniu).

(akta kontroli str. 162)

Wojewoda Kujawsko-Pomorski decyzją nr 15/2017 z 19 września 2017 r.¹⁶ o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zatwierdził podział nieruchomości oraz zatwierdził projekt budowlany obejmujący budowę drogi rowerowej w ciągu Szosy Bydgoskiej, na odcinku od pętli tramwajowej do Placu Skalskiego.

(akta kontroli str. 240-252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie planowanie i przygotowanie do realizacji badanych inwestycji. Zarząd pełniący funkcję inwestora: rzetelnie przeprowadził postępowania na wyłonienie wykonawców do opracowania dokumentacji kosztorysowo-powykonawczej oraz odebrał wykonanie tych zadań, zapewnił pełną dokumentację projektową, pozwolenia niezbędne do realizacji prac budowlanych, we właściwy sposób zabezpieczył środki na ten cel.

OBSZAR

2. Wybór wykonawców inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Wykonawcy badanych trzech zadań inwestycyjnych zostali wybrani w drodze przetargu nieograniczonego.

a) Przebudowa ul. Modrakowej

Na podstawie wniosku z 11 stycznia 2019 r. Zarząd wszczął postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na przebudowę ul. Modrakowej (oraz ul. Figowej – etap II). Wartość szacunkową zamówienia, ustaloną na podstawie kosztorysów inwestorskich, określono w wysokości 344 065,11 euro/1 483 505,54 zł. Dyrektor MZD powołał komisję przetargową oraz

¹⁶ Znak WIR.V.7820.19.2017.MM, decyzja stała się ostateczna 3 listopada 2017 r.

zamieścił stosowne ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁷ i na stronie internetowej BIP MZD¹⁸.

(akta kontroli str. 163-165, 764-779)

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia¹⁹ zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰. Kryterium oceny ofert stanowiły w 60% cena i 40% termin gwarancji²¹. W SIWZ wskazano, że wykonawca musi wykazać, iż dysponuje osobami, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, w szczególności odpowiedzialnymi za kierowanie robotami budowlanymi²², oraz że wykonał (zrealizował i zakończył) nie wcześniej niż w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem składania ofert w postępowaniu, co najmniej dwa zadania związane z realizacją robót drogowych o wartości nie mniejszej niż 1 000,0 tys. zł brutto każde²³.

(akta kontroli str. 163-165, 780-826)

MZD sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia, który zawierał elementy wymagane art. 96 ust. 1 Pzp. Członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia o braku przesłanek do wyłączenia ich z prowadzonego postępowania. Wszystkich pięciu zainteresowanych wykonawców przedłożyło wymagane dokumenty oraz wniosło wadium (w formie wpłaty lub gwarancji ubezpieczeniowej). Nie wystąpił przypadek wykluczenia z postępowania wykonawcy. Jedna oferta została odrzucona, ponieważ wykonawca nie złożył wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamówienia udzielono wykonawcy, którego oferta była najkorzystniejsza w przyjętych kryteriach oceny ofert, żaden z pozostałych wykonawców się nie odwołał.

(akta kontroli str. 175-182, 209-217)

Na realizację zadania Zarząd zawarł 6 marca 2019 r. umowę²⁴ na kwotę 1 111 790,11 zł brutto, z okresem gwarancji 6 lat. Jej treść była zgodna ze wzorem zawartym w SIWZ. Wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz rękojmi za wady i gwarancję jakości w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Do obowiązków wykonawcy należało m.in.: wykonanie inwestycji zgodnie z umową, dokumentacją projektową oraz specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót, z materiałów własnych, nowych i nieużywanych²⁵,

¹⁷ <https://bzip.uzp.gov.pl/ZP400PodgladOpublikowanego.aspx?id=89d793ed-11c1-427b-ac2a-e1e5924760d1> dostęp z 18 lutego 2022 r.

¹⁸ <http://bip199.lo.pl/?app=zamowienia&nid=1432&y=2019&status=2> dostęp z 18 lutego 2022 r.

¹⁹ Dalej: „SIWZ”.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp” – akt został uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r.

²¹ Minimalny termin gwarancji ustanowiono na 4 lata, a maksymalny na 6 lat.

²² Tj. minimum kierownikiem budowy z uprawnieniami budowlanymi do kierowania robotami w specjalności inżynierskiej drogowej bez ograniczeń. W SIWZ zawarto formularz oświadczenia wykonawcy dotyczący osób skierowanych do wykonania zamówienia.

²³ W SIWZ zawarto formularz oświadczenia wykonawcy dotyczący wiedzy i doświadczenia, tj. wzór wykazu robót budowlanych wraz z podaniem ich rodzaju, wartości, daty, miejsca wykonania i podmiotów, na rzecz których roboty te zostały wykonane. Do wykazu należało dołączyć dowody określające czy te roboty budowlane zostały wykonane należyście, w szczególności informacje o tym czy roboty zostały wykonane zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończone (m.in. referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego roboty budowlane były wykonywane).

²⁴ z zachowaniem terminu określonego w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp.

²⁵ Materiały powinny odpowiadać wymogom wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie; na materiały wykonawca zobowiązany był posiadać wymagane specyfikacją aprobaty techniczne wraz z deklaracją zgodności z Polską Normą oraz dostarczyć przed przystąpieniem do robót: atestów, certyfikatów i deklaracji zgodności na wszystkie materiały przewidziane do wbudowania – uzyskanie akceptacji MZD stanowiło warunek dopuszczający materiały do wbudowania przy realizacji przedmiotu umowy. Na żądanie zamawiającego wykonawca zobowiązany był przeprowadzić badania, które nie były przewidziane umową.

ustanowienie kierownika budowy; informowanie, wpisem w Dzienniku Budowy, o konieczności wykonania robót dodatkowych lub zamiennych i o terminie zakrycia robót ulegających zakryciu; zabezpieczenie terenu budowy oraz prowadzenie robót zgodnie z przepisami BHP i ppoż; dostarczenie niezbędnych atestów, wyników oraz protokołów badań, sprawozdań, prób dotyczących realizowanego przedmiotu umowy; usuwanie wszelkich usterek stwierdzonych podczas odbiorów, zapewnienie na własny koszt pełnej obsługi geodezyjnej oraz opracowanie projektu organizacji ruchu na czas budowy. Wskazano, że stosowane będą odbiory robót: częściowe, robót zanikających oraz odbiór końcowy.

W umowie przewidziano kary umowne m.in. za zwłokę: w wykonaniu przedmiotu umowy, w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi i gwarancji, za odstąpienie od umowy.

(akta kontroli str. 163-165, 848-876)

b) Przebudowa ul. Morelowej

Na podstawie wniosku z 18 maja 2020 r. MZD wszczął postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na rozbudowę ul. Morelowej. Wartość szacunkową zamówienia, ustaloną na podstawie kosztorysów inwestorskich, określono w wysokości 148 561,35 euro/780 131,14 zł brutto. Dyrektor Zarządu powołał komisję przetargową oraz zamieścił stosowne ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych²⁶ i na stronie internetowej BIP MZD²⁷.

(akta kontroli str. 163-165, 584-627)

SIWZ zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp. Kryterium oceny ofert stanowiła w 60% cena i 40% termin gwarancji²⁸. W SIWZ wskazano, że wykonawca musi wykazać, iż dysponuje osobami, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, w szczególności odpowiedzialnymi za kierowanie robotami budowlanymi²⁹, oraz że wykonał (zrealizował i zakończył), nie wcześniej niż w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem składania ofert w postępowaniu, co najmniej dwa zadania związane z realizacją robót drogowych o wartości nie mniejszej niż 600,0 tys. zł brutto każde³⁰.

(akta kontroli str. 163-165, 628-655)

MZD z prowadzonego postępowania sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia, który zawierał elementy wymagane art. 96 ust. 1 Pzp. Członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia o braku przesłanek do wyłączenia ich z prowadzonego postępowania. Wszystkich sześciu zainteresowanych wykonawców przedłożyło wymagane dokumenty oraz wniosło wadium (w formie wpłaty lub gwarancji ubezpieczeniowej). Nie wystąpił przypadek wykluczenia z postępowania wykonawcy. Trzy oferty odrzucono, ponieważ wykonawcy nie złożyli wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny,

Jeśli, w rezultacie tych badań, okazałoby się, że zastosowane materiały bądź wykonanie robót jest niezgodne z umową, to koszty badań dodatkowych miały obciążyć wykonawcę, w przeciwnym wypadku zamawiającego.

²⁶ <https://bzp.uzp.gov.pl/ZP400PodgladOpublikowanego.aspx?id=f0955e36-3602-4bd0-a4f0-252cb99c9c56> dostęp z 18 lutego 2022 r.

²⁷ <http://bip199.lo.pl/?app=zamowienia&nid=1715&y=2020&status=2> dostęp z 18 lutego 2022 r.

²⁸ Minimalny termin gwarancji ustanowiono na 4 lata, a maksymalny na 6 lat.

²⁹ Tj. minimum kierownikiem budowy z uprawnieniami budowlanymi do kierowania robotami w specjalności inżynierskiej drogowej. W SIWZ zawarto formularz oświadczenia wykonawcy dotyczący osób skierowanych do wykonania zamówienia.

³⁰ W SIWZ zawarto formularz oświadczenia wykonawcy dotyczący wiedzy i doświadczenia, tj. wzór wykazu robót budowlanych wraz z podaniem ich rodzaju, wartości, daty, miejsca wykonania i podmiotów, na rzecz których roboty te zostały wykonane. Do wykazu należało dołączyć dowody określające, czy te roboty budowlane zostały wykonane należycie, w szczególności informacje o tym czy roboty zostały wykonane zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończone (m.in. referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego roboty budowlane były wykonywane).

w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamówienia udzielono wykonawcy, którego oferta była najkorzystniejsza w przyjętych kryteriach oceny ofert, żaden z pozostałych wykonawców się nie odwołał.

(akta kontroli str. 163-165, 656-692)

Na realizację powyższego zadania MZD zawarł 30 czerwca 2020 r. umowę³¹ na kwotę 421 000,0 zł brutto, z okresem gwarancji 6 lat. Jej treść była zgodna ze wzorem zawartym w SIWZ. Wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz rękojmi za wady i gwarancję jakości w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Do obowiązków wykonawcy należało m.in.: zrealizowanie inwestycji zgodnie z umową, dokumentacją projektową oraz specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót, z materiałów własnych, nowych i nieużywanych³², ustanowienie kierownika budowy; informowanie, wpisem w Dzienniku Budowy, o konieczności wykonania robót dodatkowych lub zamiennych i o terminie zakrycia robót ulegających zakryciu; zabezpieczenie terenu budowy oraz prowadzenie robót zgodnie z przepisami BHP i ppoż; dostarczenie niezbędnych atestów, wyników oraz protokołów badań, sprawozdań, prób dotyczących realizowanego przedmiotu umowy; usuwanie wszelkich usterek stwierdzonych podczas odbiorów, zapewnienie na własny koszt pełnej obsługi geodezyjnej oraz opracowanie projektu organizacji ruchu na czas budowy. Wskazano, że stosowane będą odbiory robót: częściowe, robót zanikających oraz odbiór końcowy.

W umowie przewidziano kary umowne m.in. za zwłokę: w wykonaniu przedmiotu umowy, w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi i gwarancji, za odstąpienie od umowy.

(akta kontroli str. 163-165, 693-723)

c) Budowa drogi rowerowej

Na podstawie wniosku z 15 października 2020 r. MZD wszczął postępowanie o zamówienie publiczne na „Budowę drogi rowerowej w ciągu ul. Szosa Bydgoska na odcinku od pętli tramwajowej do Placu Skalskiego w Toruniu. Wartość szacunkowa zamówienia ustalona na podstawie kosztorysów inwestorskich wynosiła 207 706,30 euro/1 090 715,42 zł brutto. Dyrektor MZD powołał komisję przetargową oraz zamieścił stosowne ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych³³ i na stronie internetowej BIP MZD³⁴.

(akta kontroli str. 163-165, 335-375)

SIWZ zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp. Kryterium oceny ofert stanowiła: 60% cena i 40% termin gwarancji³⁵. W SIWZ wskazano, że wykonawca musi wykazać, iż dysponuje osobami, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, w szczególności odpowiedzialnymi za kierowanie robotami budowlanymi³⁶, oraz że wykonał (zrealizował i zakończył), nie wcześniej niż

³¹ zachowaniem terminu określonego w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp.

³² Materiały powinny odpowiadać wymogom wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie; na materiały wykonawca zobowiązany był posiadać wymagane specyfikacją aprobaty techniczne wraz z deklaracją zgodności z Polską Normą oraz dostarczyć przed przystąpieniem do robót atestów, certyfikatów i deklaracji zgodności na wszystkie materiały przewidziane do wbudowania – uzyskanie akceptacji stanowiło warunek dopuszczający materiały do wbudowania przy realizacji przedmiotu umowy. Na żądanie zamawiającego wykonawca zobowiązany był przeprowadzić badania, które nie były przewidziane umową. Jeżeli w rezultacie tych badań okazałoby się, że zastosowane materiały bądź wykonanie robót jest niezgodne z umową, to koszty badań dodatkowych miały obciążyć wykonawcę, w przeciwnym razie zamawiającego.

³³ <https://bzp.uzp.gov.pl/ZP400PodgladOpublikowanego.aspx?id=bc5072e6-bab5-4364-bc61-8ddf3b928273> dostęp z 18 lutego 2022 r.

³⁴ <http://bip199.lo.pl/?app=zamowienia&nid=1754&y=2020&status=2> dostęp z 18 lutego 2022 r.

³⁵ Minimalny termin gwarancji ustanowiono na 4 lata, a maksymalny na 6 lat.

³⁶ Tj. minimum kierownikiem budowy z uprawnieniami budowlanymi do kierowania robotami w specjalności inżynierskiej drogowej. W SIWZ zawarto wzór dotyczący potencjału kadrowego wykonawcy, tj. wykazu osób

w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem składania ofert w postępowaniu, co najmniej dwa zadania związane z realizacją robót drogowych o wartości nie mniejszej niż 500,0 tys. zł brutto każde³⁷.

(akta kontroli str. 163-165, 376-415)

MZD z prowadzonego postępowania sporządził protokół postępowania o udzielenie zamówienia, który zawierał elementy wymagane art. 96 ust. 1 Pzp. Członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia o braku przesłanek do wyłączenia z prowadzonego postępowania. Wszystkich pięciu zainteresowanych wykonawców przedłożyło wymagane dokumenty oraz wniosło wadium (w formie wpłaty lub gwarancji ubezpieczeniowej). Nie wystąpił przypadek wykluczenia z postępowania wykonawcy, nie odrzucono żadnej oferty. Zamówienia udzielono wykonawcy, którego oferta była najkorzystniejsza w przyjętych kryteriach oceny ofert, żaden z pozostałych wykonawców się nie odwołał.

(akta kontroli str. 163-165, 416-444)

Na realizację powyższego zadania MZD zawarł 2 grudnia 2020 r. umowę³⁸ na kwotę 844 817,31 zł brutto, z okresem gwarancji 6 lat. Jej treść była zgodna ze wzorem zawartym w SIWZ. Wykonawca wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz rękojmi za wady i gwarancję jakości. Do obowiązków wykonawcy należało m.in.: zrealizowanie inwestycji zgodnie z umową, dokumentacją projektową oraz specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót, z materiałów własnych, nowych i nieużywanych³⁹, ustanowienie kierownika budowy; informowanie, wpisem w Dzienniku Budowy, o konieczności wykonania robót dodatkowych lub zamiennych i o terminie zakrycia robót ulegających zakryciu; zabezpieczenie terenu budowy oraz prowadzenie robót zgodnie z przepisami BHP i ppoż; dostarczenie niezbędnych atestów, wyników oraz protokołów badań, sprawozdań, prób dotyczących realizowanego przedmiotu umowy; usuwanie wszelkich usterek stwierdzonych podczas odbiorów. Wskazano, że stosowane będą odbiory robót: częściowe, robót zanikających oraz odbiór końcowy.

W umowie przewidziano kary umowne m.in. za zwłokę: w wykonaniu przedmiotu umowy, w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi i gwarancji, za odstąpienie od umowy.

(akta kontroli str. 163-165, 445-462)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie wybór wykonawców wybranych inwestycji budowlanych przez MZD.

skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, a także zakresu wykonywanych przez nie czynności oraz informację o podstawie do dysponowania tymi osobami.

³⁷ W SIWZ zawarto wzór dotyczący doświadczenia wykonawcy, tj. wykazu robót budowlanych wraz z podaniem ich rodzaju, wartości, daty, miejsca wykonania i podmiotów, na rzecz których roboty te zostały wykonane. Do wykazu należało dołączyć dowody określające czy te roboty budowlane zostały wykonane należyście, w szczególności informacje o tym czy roboty zostały wykonane zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończone (m.in. referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego roboty budowlane były wykonywane).

³⁸ z zachowaniem terminu określonego w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp.

³⁹ Materiały powinny odpowiadać wymogom wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie; na materiały wykonawca zobowiązany był posiadać wymagane specyfikacją aprobaty techniczne wraz z deklaracją zgodności z Polską Normą oraz dostarczyć przed przystąpieniem do robót atestów, certyfikatów i deklaracji zgodności na wszystkie materiały przewidziane do wbudowania – uzyskanie akceptacji stanowiło warunek dopuszczający materiały do wbudowania przy realizacji przedmiotu umowy. Na żądanie zamawiającego wykonawca zobowiązany był przeprowadzić badania, które nie były przewidziane umową. Jeżeli w rezultacie tych badań okazałoby się, że zastosowane materiały bądź wykonanie robót jest niezgodne z umową, to koszty badań dodatkowych miały obciążyć wykonawcę, w przeciwnym razie zamawiającego.

3. Przebieg realizacji inwestycji i nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

Badane inwestycje zrealizowano zgodnie z założonymi terminami, co zostało odzwierciedlone z protokołach odbioru końcowego z: 3 czerwca 2019 r. (ul. Modrakowa), 13 października 2020 r. (ulica Morelowa) oraz 13 sierpnia 2021 r. (ścieżka rowerowa). W dwóch przypadkach zakres inwestycji uległ zmianie w odniesieniu do pierwotnego zlecenia:

- przy budowie ulicy Modrakowej zaniechano budowy parkingu na 30 samochodów, zastępując go terenem zielonym. Prace zastępcze opiewały na mniejszą kwotę niż roboty zaniechane, a faktura końcowa została odpowiednio pomniejszona. Powyższą zmianę dokonano na wniosek mieszkańców przebudowywanej ulicy;
- przy budowie ścieżki rowerowej zaniechano wykonania fragmentu chodnika o długości 46 mb ze względu na planowaną likwidację dwóch przejść dla pieszych przez zarządcę drogi. W związku z powyższym zlecono wykonanie robót dodatkowych polegających na ułożeniu dodatkowej warstwy piasku oraz wzmocnienia stabilizacji. Powyższe odzwierciedlono w protokole konieczności z 10 maja 2021 r. W związku z powyższym kwota na realizację zadania wzrosła o 37 zł.

Wszystkie badane inwestycje odebrano bez uwag. MZD dla każdej z inwestycji ustanowił inspektora nadzoru, tj.:

- dla przebudowy ul. Modrakowej – inspektora nadzoru: w branży drogowej (koordynatora nadzoru inwestorskiego), branży elektroenergetycznej i branży sanitarnej;
- dla przebudowy ul. Morelowej – inspektora nadzoru w branży drogowej (koordynatora nadzoru inwestorskiego);
- dla budowy drogi rowerowej – inspektora nadzoru w branży drogowej (koordynatora nadzoru inwestorskiego).

W ramach zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych wykonawcy przedkładali MZD m.in.: specyfikacje techniczne, deklaracje właściwości użytkowych i atesty zastosowanych materiałów, a także sprawozdania z przeprowadzonych badań i pomiarów technicznych.

(akta kontroli str. 166, 445-462, 693-723, 848-876, 1061-1087)

Przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli badania kontrolne⁴⁰, potwierdziły zgodność wykonania badanych inwestycji z założeniami określonymi w ST w następującym zakresie:

- a) przy budowie ścieżki rowerowej w ciągu ul. Szosa Bydgoska, na odcinku od pętli tramwajowej do Placu Skalskiego w Toruniu:

⁴⁰ Zakres badań obejmował: wykonanie pomiarów szerokości ulic i ścieżki rowerowej, analizę dostępnej dokumentacji technicznej oraz wykonanie badań laboratoryjnych na podstawie materiału pobranego z sześciu odwiertów na ścieżce rowerowej oraz czterech odwiertów z każdej z ulic w zakresie: weryfikacji grubości poszczególnych warstw konstrukcji, analizie sitowej podbudowy i warstwy odsączającej, oznaczenia stopnia zagęszczenia gruntu do głębokości 1 m pod konstrukcją ulic i ścieżki rowerowej, oznaczenia zawartości substancji niebezpiecznych w próbce gruntu lub podbudowy. Dla ścieżki rowerowej zakres badań obejmował także: wykonanie kompletu badań dla warstw betonu asfaltowego (zawartość asfaltu, uziarnienie mieszanki mineralnej, właściwości mieszanki mineralno-asfaltowej, pomiar grubości warstwy, wskaźnik zagęszczenia warstwy, wolna przestrzeń w zagęszczonym warstwie), oznaczenie zawartości substancji niebezpiecznych w próbce gruntu, oznaczenie wytrzymałości na ściskanie stabilizacji cementem; a dla badanych ulic: wykonanie pomiarów kostki brukowej (kształt i wymiary) oraz oznaczenie wytrzymałości na ściskanie kostki brukowej.

- uziarnienia i gęstości mieszanki mineralno-asfaltowej,
- grubości warstwy podbudowy zasadniczej oraz podłoża ulepszonego,
- szerokości ścieżki, wskaźnika zagęszczenia gruntu rodzimego oraz uziarnienia podbudowy zasadniczej,
- zawartość substancji niebezpiecznych zarówno w podbudowie zasadniczej jak i w podłożu gruntowym nie przekraczała wartości dopuszczalnych,
- próbki pobrane w punktach 2 – 5 spełniały wymagania dotyczące zawartości wolnej przestrzeni w warstwie oraz wskaźnika wolnej przestrzeni.

b) przy budowie ulicy Modrakowej w Toruniu:

- szerokości chodnika,
- grubości warstwy odsączającej,
- grubości podsypki cementowo-piaskowej,
- zagęszczeniu warstwy 20-50 podłoża,
- wytrzymałości zastosowanej kostki brukowej na rozciąganie przy rozłupywaniu
- parametrów nasiąkliwości kostki brukowej,
- kształtu i wymiarów kostki brukowej pobranej do badań z punktów 1, 3 i 4.

c) przy budowie ulicy Morelowej w Toruniu:

- szerokości ścieku,
- grubości warstwy podbudowy z kruszywa 0/31,5 w punkcie pobrania nr 1,
- grubości warstwy odsączającej,
- wytrzymałości zastosowanej kostki brukowej na rozciąganie przy rozłupywaniu
- parametrów nasiąkliwości kostki brukowej,
- kształtu i wymiarów kostki brukowej.

(akta kontroli str. 889-1000, 1004-1016)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przeprowadzone na zlecenie NIK badania przez biegłego w zakresie zgodności wykonanych inwestycji z ST wskazują, że przy realizacji nw. zadań MZD, pełniący rolę Zamawiającego i sprawujący jednocześnie nadzór inwestorski, dopuścił do następujących odchyleń od wymagań określonych w ST:

- a) przy budowie ścieżki rowerowej w ciągu ul. Szosa Bydgoska, na odcinku od pętli tramwajowej do Placu Skalskiego w Toruniu:
- pobrany materiał nie spełniał wymagań ST dotyczących zawartości wolnej przestrzeni w badanej warstwie i wymaganego wskaźnika zagęszczenia dla warstw:
 - próbka pobrana w punkcie nr 1 - zawartość wolnej przestrzeni wyniosła 5,3 % - powinno być 1-4%; wskaźnik zagęszczenia warstwy wyniósł 97,5 % - powinno być $\geq 98,0\%$;
 - próbka pobrana w punkcie nr 6 - zawartość wolnej przestrzeni wyniosła 6,3 % - powinno być 1-4%; wskaźnik zagęszczenia warstwy wyniósł 96,4 % - powinno być $\geq 98,0\%$;

Zastępca Dyrektora Zarządu wyjaśnił m.in., że uzyskane wartości mogą wynikać ze specyfiki – trudności wykonania wąskich odcinków bitumicznych, ograniczonych elementami betonowymi od zewnątrz. W przypadku kontrolowanej drogi rowerowej

jest to obramowanie nawierzchni w postaci obrzeży betonowych. Na etapie realizacji, wałowanie nawierzchni odbywa się od zewnątrz do środka walcami stalowymi o ciężarze od 1,5 Mg do 3,5 Mg. Trudność uzyskania zamierzonego wskaźnika zagęszczenia może wynikać z faktu, iż walec najeżdżający na obramowanie nie jest w stanie w pełnym zakresie dogęścić nawierzchni, jakby to miało miejsce w przypadku nawierzchni nieobramowanej, czyli całą szerokością bębna można wykonać pracę zagęszczania.

W ocenie NIK, świadomość MZD o trudnościach, jakie występują w realizacji tego typu zadania, obligowały go do wzmożonego nadzoru nad prawidłowym wykonaniem przedmiotowej inwestycji. Na Zarządzie ciąży bowiem obowiązek profesjonalnego i fachowego wykonywania należących do niego obowiązków;

- pomimo, że średnia grubość warstwy nawierzchni z betonu asfaltowego mieściła się w dopuszczalnych granicach (zgodnie z ST: wymagane 50mm \pm 10%), jednakże:
 - próbka pobrana z punktu nr 1 charakteryzowała się niedostateczną grubością, – pomiar 44 mm, powinno być: 45-55mm;
 - próbka pobrana w punkcie nr 5 przekraczała dopuszczalną grubość – pomiar 70 mm, powinno być 45-55mm;
 - próbka pobrana w punkcie nr 6 przekraczała dopuszczalną grubość – pomiar 62 mm, powinno być 45-55mm;

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że średnia grubość warstwy wynosząca 52,5mm mieściła się w dopuszczalnych granicach opisanych w specyfikacji D-5.03.05b „Warstwa ścieralna z betonu asfaltowego AC 11S dla ruchu KR1-2”: 45-55mm. Stwierdzone pojedyncze odchyłki od zakładanej grubości wynikały ze specyfiki pracy bitumicznej i technologii wykonywania warstw. Otrzymane wyniki z pomiaru grubości nie dyskredytują całości wykonanej nawierzchni.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w przedmiocie zamówienia przy określaniu grubości warstwy bitumicznej nie posługiwano się wartościami średniej, co oznacza że powinna ona spełniać normy w każdym punkcie kontrolnym.

b) przy budowie ulicy Modrakowej w Toruniu:

- grubość warstwy podbudowy z kruszywa 0/31,5 w punktach 1, 2, 4 była mniejsza niż projektowana, a w punkcie 3 – większa niż projektowana (wartości przekraczają dopuszczalne tolerancje grubości), i tak:
 - punkt 1 – stwierdzono pomiarem 18-20 cm – powinny być 24 cm (dopuszczalny przedział: 22,5 - 25 cm);
 - punkt 2 – stwierdzono pomiarem 20-22 cm – powinny być 24 cm (dopuszczalny przedział: 22,5 - 25 cm);
 - punkt 3 – stwierdzono pomiarem 30 cm – powinny być 24 cm (dopuszczalny przedział: 22,5 - 25 cm);
 - punkt 4 – stwierdzono pomiarem 16-18 cm – powinny być 24 cm (dopuszczalny przedział: 22,5 - 25 cm);

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że w trakcie przebudowy ulicy Modrakowej, większość nieruchomości do niej przyległej była już zabudowana budynkami. Różnicowanie poziomów usytuowania budynków, podjazdów pod garaże, boksy śmietnikowe, furtki itp wymusiło w trakcie realizacji robót indywidualne dostosowywanie rzędnych drogi do istniejących elementów zagospodarowania nieruchomości sąsiednich. W wyniku tych zdarzeń, mogło dojść do lokalnych odchyłń w grubości warstw podbudowy.

- kostka brukowa pobrana w punkcie 2 przekraczała odchyłki długości oraz grubości:
 - zmierzona długość wyniosła 204 i 205 mm – powinno być 200 \pm 3 mm;
 - zmierzona grubość wyniosła 87 i 88 mm – powinno być 80 \pm 4 mm;

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że z pobranych 8-miu próbek kostek tylko 2 z nich wykazywały się ponadstandardowymi wymiarami – co znajduje swoje odzwierciedlenie w przygotowanym opracowaniu pomiarów kostek. Wymiar kostek nie ma wpływu na trwałość i jakość wykonania nawierzchni jezdni.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje trwałości wykonania powierzchni. Stwierdza jednak, że kostka brukowa, o której mowa powyżej, przekraczała odchyłki długości i jakości wskazane w karcie materiałowej.

- badanie uziarnienia podbudowy w punktach 3 i 4 wykazało przekroczenie na sitach o boku oczka $\geq 8\text{mm}$, i tak:
 - na sicie o boku oczka 8 mm – stwierdzono 34,1% przesiewu - powinno być 43-60% $\pm 8\%$;
 - na sicie 16 mm – stwierdzono 51,7% przesiewu - powinno być 63-77% $\pm 8\%$;
 - na sicie 31,5 mm – stwierdzono 74,1% przesiewu - powinno być 90-100%;
 - na sicie 45 mm – stwierdzono 92,2% przesiewu - powinno być 100%;

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że różny dopuszczalny stopień przekruszenia ziaren kruszywa ma bezpośredni wpływ na jego skład granulometryczny. Wymieszanie dwóch różnych rodzajów kruszywa z dwóch różnych warstw podbudowy nie może być wyznacznikiem poprawności wykonania warstw podbudowy w odniesieniu do dokumentacji projektowej. Mimo wymieszania dwóch różnych rodzajów kruszywa, próbki z odwiertów nr 1 i 2 spełniają wymagania dokumentacji.

NIK wskazuje, że wymagania WT4 dla warstwy górnej i dolnej były niemal identyczne – różniły się nieznacznie ilością pyłów (pyły nie były przedmiotem badań NIK w tym aspekcie). Zmieszanie próbek pochodzących z różnych punktów było prawidłowe, dzięki temu próbka była bardziej reprezentatywna.

- zbyt niski wskaźnik różnoziarnistości próbek warstwy odsączającej, który nie spełniał wymagań ST:
 - Próbka nr 1 z punktów 1 i 2 – obliczono 3,1 – powinno być ≥ 5 ;
 - Próbka nr 2 z punktów 3 i 4 – obliczono 3,3 – powinno być ≥ 5 ;

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że przedstawione badania nie odnoszą się bezpośrednio do materiału wbudowanego w warstwę odsączającą ul. Modrakowej, tylko **mieszanki** piasku – brak odniesienia, co do faktycznego uziarnienia wykonanej warstwy odsączającej. Odniesienie do mieszanki piasku, użytego w różnych miejscach, zmieszanych w sposób niekontrolowany nie może być korelowane z wymaganiami stawianymi w SST, gdyż badany jest zupełnie inny, nowopowstały produkt, a nie materiał faktycznie wbudowany.

NIK wskazuje, że wymagania WT4 dla warstwy górnej i dolnej są niemal identyczne – różnią się nieznacznie ilością pyłów, które nie były przedmiotem badań NIK w tym aspekcie. Próbka badawcza powstała ze zmieszania 2 próbek tej samej warstwy co jest prawidłowe.

- zagęszczenie górnej warstwy podłoża (do 20cm) niższe niż wymagane w ST. Wymagane zagęszczenie powinno wynosić 1,00, a wyniosło odpowiednio:
 - w punkcie 1 – 0,98;
 - w punkcie 2 – 0,975;
 - w punkcie 3 – 0,97;
 - w punkcie 4 – 0,965;

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że weryfikację zagęszczenia podłoża gruntowego wykonano po 3 latach od wykonania. Po tym czasie w sposób naturalny kruszywo traci swą wilgotność, co w sposób oczywisty miało przełożenie na zawartość wody w badanej próbce, i w konsekwencji określenie wskaźnika zagęszczenia. Mając na uwadze powyższe zbadanie wskaźnika zagęszczenia

podłoża po prawie trzech latach od jego wykonania, nie może być punktem odniesienia do wykonania zagęszczenia podłoża przy zachowaniu reżimu technologicznego, w szczególności zachowania wilgotności optymalnej, w trakcie trwania robót budowlanych.

Izba wskazuje, że wykonanie odwiertu rdzeniowego nie wpłynęło na rozsegregowanie gruntu, ponieważ odwiert wykonano w warstwach znajdujących się nad gruntem rodzimym. W przypadku braku występowania wód gruntowych (a taka sytuacja miała miejsce w obszarze badań średni wskaźnik zagęszczenia podłoża zgodnie z ST powinien wynosić 1,00.

- szerokość nawierzchni drogi była średnio o 10 cm wyższa od wartości projektowanej (zgodnie z ST dopuszczalne odchylenie to ± 5 cm);
- zlokalizowano odcinek (przy skrzyżowaniu, w połowie ulicy Modrakowej) w którym szerokość przekraczała wartość projektową o 58 cm.

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że szerokości jezdni przekraczające 6 m na odcinkach prostych wykonawca zadania wykonał na swój koszt i ryzyko. Kontrakt miał charakter ryczałtowy a nie obmiarowy, zatem większe szerokości jezdni w niektórych lokalizacjach nie miały przełożenia na zwiększenie wynagrodzenia dla Wykonawcy. Ponadto w obrębie wskazanego skrzyżowania szerokość jezdni i tarcza samego skrzyżowania jest szersza niż 6m i jest to zgodne z dokumentacją projektową. Przekrój konstrukcyjny zlokalizowany jest na odcinku prostym, natomiast powierzchnia skrzyżowania, zaprojektowana zgodnie z obowiązującą wiedzą techniczną, musi mieć wyokrąglone wloty, aby w bezpieczny sposób trasować trajektoria potoków pojazdów (szersza jezdnia z uwagi na tzw. „zachodzenie” pojazdów);

c) przy budowie ulicy Morelowej w Toruniu:

- szerokość nawierzchni parkingu stwierdzono mniejszą niż w projekcie, powinno być 15,7m - a jest ok 13,75m;
- szerokość nawierzchni drogi w poszczególnych punktach pomiaru przekracza dopuszczalne odchyłki ± 5 cm, aczkolwiek uśrednione pomiary mieszczą się w ST⁴¹.

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że w sumie Wykonawca zaniżył powierzchnię układanej nawierzchni o wartość: 8,58 m². Dodatkowo nieznaczne zawężenie parkingu spowodowało utrzymanie światła drogi gruntowej znajdującej się na końcu projektowanego parking, co umożliwia wykorzystanie jej jako drogi przeciwpożarowej.

NIK zwraca uwagę, że zniżenie powierzchni wykonanego parkingu ma wpływ na kompletność zlecenia, a tym samym powinno mieć wpływ na wynagrodzenie za jego wykonanie.

- grubość warstwy podbudowy z kruszywa 0/31,5 w punktach 2 i 4 była niższa niż zaprojektowana, w punkcie 3 - wyższa niż projektowana (wartość przekracza dopuszczalne tolerancje grubości), i tak:
 - punkt 2 - stwierdzono pomiarem 22 cm - powinny być 24 cm(dopuszczalny przedział: 22,5 - 25 cm);
 - punkt 3 - stwierdzono pomiarem 30 - 32 cm - powinny być 24 cm (dopuszczalny przedział: 22,5 - 25 cm);
 - punkt 4 - zmierzono 22 cm - powinno być 24 (dopuszczalny przedział: 22,5 - 25 cm);

⁴¹ Punkt 1 - 6,53 m +0,40 m+ 2,90 m=9,83m, Punkt 2 - 6,42 m +0,40 m+ 2,90 m=9,72m, Punkt 3 - 6,60m +0,40 m+ 2,90 m= 9,96m, Punkt 4 - 6,57 m + 0,40 m + 2,90 m = 9,93 m, Punkt 5 - 6,60 m + 0,40 m + 2,90 m = 9,96 m, Punkt 6 - 6,30 m + 0,40 m + 2,90 m = 9,66 m, Punkt 7 - 6,21 m + 0,40 m + 2,90 m = 9,57 m, Punkt 8 - 6,27 m + 0,40 m + 2,90 m = 9,63 m. Zgodnie z ST powinno być 6,45 m + 0,4m + 2,85 m = 9,70 m

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że w trakcie przebudowy ulicy Morelowej większość nieruchomości do niej przyległej była już zabudowana budynkami. Zróżnicowanie poziomów usytuowania budynków, podjazdów pod garaże, boksy śmietnikowe, furtki itp wymusiło w trakcie realizacji robót indywidualne dostosowywanie rzędnych drogi do istniejących elementów zagospodarowania nieruchomości zabudowanych. W wyniku tych zdarzeń, mogło dojść do lokalnych odchyień w grubości warstw podbudowy.

- grubość podsypki cementowo-piaskowej w punktach 2, 3, 4 była wyższa od zaprojektowanej:
 - punkt 2 - pomiarem stwierdzono ok 6 cm - powinno być 4 cm (dopuszczalny przedział: 3-5 cm);
 - punkt 3 - pomiarem stwierdzono ok 6 cm - powinno być 4 cm (dopuszczalny przedział: 3-5 cm);
 - punkt 4 - pomiarem stwierdzono ok 6-7 cm - powinno być 4 cm (dopuszczalny przedział: 3-5 cm);

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że w trakcie przebudowy ulicy Morelowej większość nieruchomości do niej przyległej była już zabudowana budynkami. Zróżnicowanie poziomów usytuowania budynków, podjazdów pod garaże, boksy śmietnikowe, furtki itp wymusiło w trakcie realizacji robót indywidualne dostosowywanie rzędnych drogi do istniejących elementów zagospodarowania nieruchomości zabudowanych. W wyniku konieczności dopasowania rzędnych budowanej nawierzchni, wykonawca za zgodą Inspektora Nadzoru stosował odchylenia w grubości podsypki cementowo-piaskowej.

Izba wskazuje, że powyższa argumentacja ma znaczenie w odniesieniu do warstw podbudowy a nie podsypki cementowej.

- uziarnienie podbudowy nie spełniało kryteriów według wytycznych WT4:2010, i tak:
 - Próbkę nr 1 (z punktów 1 i 2) – podczas badania na sitach o przekroju stwierdzono następujące wartości o :
 - 31,5 mm - 77,9% - powinno być 90-100%;
 - 45 mm - 96,4% - powinno być 100%;
 - Próbkę nr 2 (z punktów 3 i 4) - przekroczenie na sitach:
 - 31,5 mm - 75,1% - powinno być 90-100%;
 - 45 mm - 86,4% - powinno być 100%;

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że przedstawione badania nie odnoszą się bezpośrednio do materiału wbudowanego w podbudowę ul. Morelowej, tylko mieszanki kruszywa – brak odniesienia, co do faktycznego uziarnienia wykonanej podbudowy. Odniesienie do mieszanki kruszywa użytego w różnych miejscach, zmieszanego w sposób niekontrolowany nie może być porównywane z wymaganiami stawianymi w dokumentacji projektowej, gdyż badany jest zupełnie inny, nowopowstały produkt, a nie materiał faktycznie wbudowany.

NIK wskazuje, że wymagania WT4 dla warstwy górnej i dolnej są niemal identyczne – różnią się nieznacznie ilością pyłów (które nie były przedmiotem badania). Zmieszanie próbek pochodzących z różnych punktów byłoprawidłowe, dzięki temu próbka była bardziej reprezentatywna. Próbkę badawczą powstały ze zmieszania 2 próbek tej samej warstwy co jest prawidłowe.

- zbyt niski wskaźnik różnoziarnistości próbek warstwy odsączającej, który nie spełnił wymagań ST:
 - próbka nr 1 z punktów 1 i 2 - obliczono 2,8 - powinno być >5;
 - próbka nr 2 z punktów 3 i 4 - obliczono 3,1 - powinno być >5;

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że mając na uwadze powyższe jednoznacznie wynika, iż przedstawione badania nie odnoszą się bezpośrednio do

materiału wbudowanego w warstwę odsączającą ul. Morelowej, tylko mieszanki piasku – brak odniesienia, co do faktycznego uziarnienia wykonanej warstwy odsączającej. Odniesienie do mieszanki piasku użytego w różnych miejscach, zmieszanych w sposób niekontrolowany nie może być porównywane z wymaganiami stawianymi w SST, gdyż badany jest zupełnie inny, nowopowstały produkt, a nie materiał faktycznie wbudowany.

NIK wskazuje, że próbka badawcza powstała ze zmieszania 2 próbek tej samej warstwy, co jest prawidłowym podejściem.

- zagęszczenie górnej warstwy podłoża (do 20cm) w punktach 1, 3 i 4 było niższe niż wymagane w ST (1,00), i tak:
 - w punkcie 1 stwierdzono 0,97 zagęszczenia;
 - w punkcie 3 - 0,985 zagęszczenia;
 - w punkcie 4 - 0,945 zagęszczenia;
- zagęszczenie warstwy 20-50 podłoża w punktach 1 i 4 było poniżej wymaganej wartości w ST - 0,97: (w punkcie 1 - ok 0,96 i w punkcie 4 - ok 0,95).

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił m.in., że weryfikację zagęszczenia podłoża gruntowego wykonano po 3 latach od wykonania ulicy Morelowej. Po trzech latach od wbudowania, w sposób naturalny kruszywo traci swą wilgotność, co w sposób oczywisty ma przełożenie na zawartość wody w badanej próbce, a w konsekwencji określenie wskaźnika zagęszczenia. Mając na uwadze powyższe, badanie wskaźnika zagęszczenia podłoża po upływie tak długiego czasu od jego wykonania nie może być punktem odniesienia do jakości wykonania zagęszczenia podłoża przy zachowaniu reżimu technologicznego, w szczególności zachowania wilgotności optymalnej, w trakcie wykonywania robót budowlanych.

Izba wskazuje, że wykonanie odwiertu rdzeniowego nie wpłynęło na rozsegregowanie gruntu, ponieważ odwiert wykonano w warstwach znajdujących się nad gruntem rodzimym. W przypadku braku występowania wód gruntowych (a taka sytuacja miała miejsce w obszarze badań średni wskaźnik zagęszczenia podłoża zgodnie z ST powinien wynosić 1,00.

(akta kontroli str. . 889-1000, 1004-1016)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK badane inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramami określonymi w umowach z wykonawcami, a zmiany zakresu rzeczowego nie wykraczały poza zobowiązania wykonawców określone w umowach. Nadzór inwestorski oraz zapewnienie standardu i jakości robót zorganizowano w sposób prawidłowy, jednakże pomimo to, był on sprawowany w sposób nierzetelny. Dopuszczono bowiem do powstania nieprawidłowości, dotyczących odchyień od wymagań określonych w ST.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Utrzymanie dróg i ścieżek rowerowych

Dla ulic Modrakowej i Morelowej prowadzono książki drogi, w których odnotowywano m.in. kontrole okresowe stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi. Przeprowadzone w badanym okresie kontrole roczne, jak i obowiązkowe przeglądy⁴² nie wskazywały na konieczność usunięcia usterek lub dokonania prac konserwacyjnych i naprawczych. Po zakończeniu inwestycji, do czasu zakończenia czynności kontrolnych w tym zakresie⁴³, nie wykonywano na obszarze żadnej z badanych inwestycji remontów i napraw, w tym gwarancyjnych, gdyż MZD utrzymywał nowo wybudowane odcinki dróg oraz ścieżki rowerowej

⁴² Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt. 1 i 2 Pr. Bud.

⁴³ Tj. do dnia 25 marca 2022 r.

w należyтым stanie technicznym, zapewniając czytelność i prawidłowość oznakowania drogowego⁴⁴.

(akta kontroli str. 253-286, 1001-1003, 1017-1031)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Dla ulic Modrakowej i Morelowej nie założono dzienników objazdu dróg, czym naruszono § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴⁵.

Zastępca Dyrektora MZD wyjaśnił, że powyższe spowodowane było brakami kadrowymi.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyka związane z brakiem prowadzenia dzienników objazdu dróg. Zarząd pozbawia się w ten sposób możliwości posiadania podstawowych informacji o parametrach techniczno-eksploatacyjnych dróg i drogowych obiektów inżynierskich, co może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 264-278, 1001-1003)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania MZD w zakresie utrzymania badanych dróg i ścieżki rowerowej. Jako działanie nieprawidłowe oceniła nieprowadzenie dzienników objazdów dróg, które nie miało wpływu na ocenę działalności MZD w badanym obszarze, gdyż same objazdy dróg były wykonywane.

OBSZAR

5. Wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych na inwestycje

Opis stanu
faktycznego

Finansowanie badanych inwestycji było uwzględnione w budżecie Miasta Torunia, w ramach działu 600, rozdz. 60016 drogi publiczne gminne.

(akta kontroli str. 6-51, 154)

Na budowę drogi rowerowej Gmina Miasto Toruń otrzymała dofinansowanie⁴⁶ z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi priorytetowej 3 Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna w regionie, Działanie 3.4 Zrównoważona mobilność miejska i promowanie strategii niskoemisyjnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Zgodnie z aneksem nr 2⁴⁷ do umowy dofinansowania całkowita wartość projektu wynosiła nie więcej niż 862,8 tys. zł, wysokość wydatków kwalifikowalnych wynosiła 625,4 tys. zł, z tego dofinansowanie z Funduszu stanowiło nie więcej niż 85% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych.

(akta kontroli str. 287-334)

Całkowite wydatki poszczególnych zadań inwestycyjnych wyniosły:

- a) przebudowa ul. Modrakowej – 642,8 tys. zł (z tego: 15,4 tys. zł za opracowanie dokumentacji projektowej, 623,1 tys. zł za roboty drogowe, 4,3 tys. zł za usługi pielęgnacyjne zieleni);

⁴⁴ Co potwierdzono podczas oględzin w dniu 4 lutego 2022 r.

⁴⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

⁴⁶ Umowa nr UM_WR.431.1.492.2020 z 2 listopada 2020 r. zawarta pomiędzy Województwem Kujawsko-Pomorskim a Gminą Miasto Toruń, dalej: „umowa o dofinansowanie”.

⁴⁷ Z 21 października 2021 r.

- b) przebudowa ul. Morelowej – 438,1 tys. zł (z tego: 14,5 tys. zł za opracowanie dokumentacji projektowej, 1,2 tys. zł za aktualizację kosztorysów inwestorskich, 1,3 tys. za aktualizację dokumentacji dendrologicznej, 421,0 tys. zł za roboty drogowe);
- c) budowa drogi rowerowej w ciągu ul. Szosa Bydgoska – 863,3 tys. zł (z tego: 6,1 tys. zł za opracowanie studium wykonalności, 0,5 tys. zł za aktualizację kosztorysów, 844,8 tys. zł za roboty drogowe, 8,6 tys. zł za reklamę prasową, 3,3 tys. zł za zaprojektowanie, wykonanie i montaż tablic pamiątkowych związanych z projektem).

(akta kontroli str. 161, 748, 761-763, 887-888)

Rozliczenia z wykonawcami robót były dokonywane na podstawie protokołów odbiorów częściowych i końcowych, które zostały zaakceptowane przez inspektora nadzoru ustanowionego przez MZD. Wszystkie faktury zostały odpowiednio opisane, sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, zaakceptowane do zapłaty oraz zapłacone w terminie.

(akta kontroli str. 161, 749-760, 877-886)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność MZD w kontrolowanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Rzetelne prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi.
2. Założenie i prowadzenie dzienników objazdów dróg dla ulicy Morelowej i Modrakowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 31 marca 2022 r.

Kontroler
(-) Artur Nierebiński
główny specjalista k.p.

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

(-) Sylwia Woźniak – Waszak
doradca ekonomiczny