



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.011.06.2022

Sylwia Łazarczyk
Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich
w Grudziądzu
ul. Ludwika Waryńskiego 34A, 86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Grudziądzu ¹ , ul. Ludwika Waryńskiego 34A, 86-300 Grudziądz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwia Łazarczyk, Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Grudziądzu, od 1 stycznia 2009 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji.2. Wyłonienie wykonawców inwestycji.3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.4. Utrzymanie dróg objętych wybraną inwestycją.5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 do zakończenia kontroli ³ z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/177/2022 z 20 grudnia 2023 roku2. Justyna Wierzbicka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/178/2022 z 20 grudnia 2022 roku

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „ZDM” lub „Zarząd”.

² Dalej: „Dyrektor ZDM”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 2 marca 2023 r.

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W strukturze organizacyjnej ZDM prawidłowo przypisano zadania, obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji pn. „Przebudowa ulicy Jackowskiego na OM Strzemięcín w Grudziądzu”⁶, a pracownik, któremu powierzono bezpośredni nad nią nadzór był merytorycznie do tego przygotowany. Właściwie zorganizowano proces budowy zapewniając opracowanie projektów oraz wykonanie i odbiór robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Osiągnięto zaplanowany cel zadania inwestycyjnego. Wykonawców dokumentacji projektowej i Inwestycji oraz inspektora nadzoru wyłoniono zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁷ oraz regulaminem wewnętrznym Zarządu. Środki na realizację zaplanowano w odpowiedniej wysokości. Pozytywnie oceniono pozyskanie zewnętrznego dofinansowania na Inwestycję oraz rozliczenie robót budowlano-montażowych. Wydatki z nią związane zostały poniesione w wysokości przewidzianej w budżecie Gminy Miasta Grudziądz⁸ na 2020-2021 r. oraz w umowie o dofinansowanie.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- naruszenia przepisów wewnętrznych i niezachowania formy pisemnej umowy przy udzielaniu zamówienia;
- przyjęcia od wykonawcy inwestycji zabezpieczenia należytego wykonania umowy zawierającej: zapisy ograniczające uprawnienia Zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia oraz warunki wypłaty roszczenia;
- niewyegzekwowania od wykonawcy robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- niezachowania 60 dniowego terminu na rozliczenie otrzymanego dofinansowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie realizacji wybranych inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego powierzono wykonawcy w trybie zapytania ofertowego. Wybrano wykonawcę, który przedstawił najkorzystniejszą cenowo ofertę. Przedmiot zamówienia obejmował sporządzenie: projektu budowlanego oraz wykonawczego; kosztorysu inwestorskiego i przedmiaru robót; projektu stałej organizacji ruchu oraz projektu wycinki drzew i krzewów. Umowę zawarto 5 kwietnia 2017 r., a zakres świadczenia z niej wynikający był tożsamy ze zobowiązaniem wynikającym z oferty. W umowie przewidziano kary umowne: za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy; zwłokę w usunięciu wad projektowych oraz odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy.

Odebrana od wykonawcy dokumentacja⁹ spełniała wymagania § 4, § 5, §11, § 12 i § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych

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

⁶ Dalej: „Inwestycja” lub „zadanie inwestycyjne”.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „Pzp”.

⁸ Dalej: „Gmina”.

⁹ Protokół odbioru końcowego z 25 stycznia 2018 r.

wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁰. Kosztorys inwestorski zawierał dane wymagane § 7 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-użytkowym¹¹. W dniu 26 października 2017 r. wydano decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹². Projekty budowlane zawierały wszystkie uzgodnienia z gestorami uzbrojenia podziemnego oraz zostały sporządzone i sprawdzone przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia. Wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w wysokości wynikającej z umowy. W związku z decyzją o podziale inwestycji na części przy udzielaniu zamówienia na roboty budowlane, projektantowi zlecono dodatkowe zamówienie dotyczące wykonania przedmiarów i kosztorysów z rozbiem na dwa etapy nie zawierając przy tym umowy w formie pisemnej¹³.

(akta kontroli str. 13,197-207)

Prezydent Grudziądz 14 lutego 2018 r wydał zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu w sprawie zgłoszenia budowy. Wszystkie działki w zakresie inwestycji były własnością Skarbu Państwa w trwałym zarządzie ZDM.

(akta kontroli str. 6,13)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZDM¹⁴ przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji drogowych powierzone zostało Sekcji Inwestycji w Dziale Inwestycji i Inżynierii Ruchu¹⁵. Do zadań Działu należało m.in.: opracowywanie planów inwestycyjnych rocznych i wieloletnich w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji dróg; uzgadnianie warunków przygotowania i realizacji robót, nadzorowanie i kontrola realizowanych zadań, dokonywanie odbiorów oraz rozliczeń rzeczowych i finansowych; przygotowywanie wystąpień o pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych; monitoring przebiegu realizacji zadań na wszystkich etapach w tym udział w naradach budowy oraz nadzór nad weryfikacją kosztorysów na roboty dodatkowe lub zamienne; dokonywanie przeglądów gwarancyjnych. Osoba wyznaczona bezpośrednio do nadzoru nad Inwestycją posiadała odpowiednie wykształcenie, wiedzę oraz doświadczenie pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków. Pracownikowi określono zakres czynności służbowych obejmujący powierzone zadania.

(akta kontroli str. 9-12)

Środki na realizację Inwestycji zabezpieczono w budżecie¹⁶ Gminy. Na lata 2020-2021 zaplanowano łącznie¹⁷ 4 912,5 tys. zł, w tym 628,7 tys. zł z dochodów własnych; 2 047,9 zł tys. zł przyznanych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego¹⁸ na podstawie umowy z 18 sierpnia 2020 r. o udzielenie dofinansowania ze środków pochodzących z Funduszu Dróg Samorządowych¹⁹ oraz 2 236,0 tys. zł pozyskanych

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 – akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r., dalej: „rozporządzenie z 2004 r.”

¹¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1389.

¹² Nr 10/2017.

¹³ Co szerzej zostało przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁴ Zarządzenie Nr 7/ZDM/15 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Grudziądzu z dnia 30 czerwca 2015 r.

¹⁵ Dalej: „Dział”.

¹⁶ Przyjętych uchwałami Rady Miejskiej Grudziądz: Nr XXII/198/19 z 18 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy-Miasta Grudziądz na rok 2020; Nr XXXII/273/20 z 16 września 2020 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenie budżetu na 2020 r.; Nr XXXIX/330/21 z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy-Miasta Grudziądz na rok 2021; Nr XLIV/384/21 z 26 maja 2021 r. 2020 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenie budżetu na 2021 r., dalej: „budżet Gminy”.

¹⁷ Na roboty budowlane i pełnienie nadzoru inwestorskiego.

¹⁸ Dalej: „Wojewoda”.

¹⁹ Dalej: „umowa o dofinansowanie”.

przez Gminę w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych²⁰. Wydatki na realizację Inwestycji, w tym wykonanie robót budowlanych oraz pełnienie funkcji inspektora nadzoru, poniesiono w zaplanowanych w budżecie wysokościach. Nie finansowano Zadania ze środków pochodzących z kredytów lub pożyczek.

(akta kontroli str. 14, 15-54, 362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Z wykonawcą dokumentacji projektowej nie zawarto umowy z zachowaniem formy pisemnej dla udzielonego zamówienia na kwotę 2,5 tys. zł brutto, dotyczącego wykonania przedmiarów i kosztorysów z podziałem na dwa etapy przebudowy ulicy Jackowskiego. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 1 zarządzenia nr 116/14 Prezydenta Grudziądz z 14 kwietnia 2014 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro. Zgodnie z jego treścią: udzielenie zamówienia powinno następować poprzez zawarcie umowy z zachowaniem formy pisemnej. Dopuszczono możliwość odstąpienia od tej zasady dla zamówień o wartości poniżej 5,0 tys. zł brutto, niemniej w przypadku robót budowlanych, projektów i usług nietypowych zachowanie formy pisemnej umowy było wymagane bez względu na jej wartość. Tymczasem zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 2004 r. dokumentacja projektowa, służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, składa się m.in. w szczególności z przedmiaru robót.

(akta kontroli str. 13, 197-214)

Dyrektor ZDM wyjaśniła m.in., że błędnie zinterpretowano, iż kosztorysy inwestorskie same w sobie nie stanowią dokumentacji projektowej a jedynie wykonanie usługi.

(akta kontroli str. 230)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej ZDM prawidłowo przypisano zadania, obowiązki oraz uprawnienia związane z planowaniem i przygotowaniem Inwestycji. Pozytywnie NIK oceniła, iż projekty budowlane zawierały wszystkie uzgodnienia z gestorami uzbrojenia podziemnego oraz zostały sporządzone przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia. Środki na realizację zaplanowano we właściwej wysokości. Jako nieprawidłowe uznano zlecenie wykonania dodatkowych przedmiarów i kosztorysów z naruszeniem przepisów wewnętrznych.

OBSZAR

2. Wyłonienie wykonawców inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

Wykonanie zadania inwestycyjnego powierzono wykonawcy wyłonionemu po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 Pzp. W wyniku analizy prawidłowości udzielania zamówienia ustalono m.in., że:

- opracowano SIWZ, która zawierała wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp;
- ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone 10 marca 2020 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych²¹, na stronie internetowej www.bip.zdm.grudziadz.pl oraz na tablicy ogłoszeń Zarządu;
- wartość zamówienia ustalono 18 lutego 2020 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego w wysokości 5 057,9 tys. zł²² netto. Została ona przeliczona

²⁰ Dalej: „RFIL”.

²¹ Pod numerem 521802-N-2020.

²² Część pierwsza: 2 700,0 tys. zł; część druga: 2 357,9 tys. zł.

przy zastosowaniu prawidłowego kursu euro 4,2693²³ i wynosiła 1 184,7 tys. euro, w związku z czym zamawiający nie był zobowiązany do przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej;

- Dyrektor ZDM powołała 10 marca 2020 r. komisję przetargową²⁴. Kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp, tj. o braku istnienia okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia ich z postępowania;
- zamawiający nie wymagał wniesienia wadium oraz nie określił dodatkowych warunków udziału w postępowaniu. Dyrektor ZDM wyjaśniła m.in., że powyższe spowodowane było brakiem zainteresowania przez potencjalnych Wykonawców realizacją tego zadania, bowiem dwa poprzednie postępowania zostały unieważnione z powodu braku ofert. Dodatkowe warunki udziału w postępowaniu, nie wymagane przepisami prawa, w ocenie Zarządu wiązałyby się z dużym ryzykiem obiektywnej niemożliwości realizacji zamówienia publicznego;
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny²⁵ określonych w SIWZ zgodnie z art. 91 ust. 1 Pzp;
- wykonawcy biorący udział w postępowaniu nie skorzystali ze środków ochrony prawnej;
- sporządzono protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, który zawierał dane wymagane art. 96 ust. 1 Pzp.

(akta kontroli str. 140-161)

Z wybranym wykonawcą zawarto umowy²⁶ 25 maja 2020 r., tj. w terminie wskazanym w art. 94 ust. 1 pkt 2 Pzp. Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umów był tożsamy z jego zobowiązaniem wynikającym z oferty. Termin rozpoczęcia realizacji przedmiotu umów ustalono na nie później niż 14 dni od dnia przekazania przez zamawiającego terenu budowy. Przekazanie placu budowy nastąpiło 1 czerwca 2020 r. Umowy z wykonawcą robót budowlanych zawierały zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego, w tym postanowienia dotyczące rękojmi za wady i gwarancji, kar umownych z tytułu m.in.: odstąpienia od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy, przekroczenia terminu wykonania zamówienia, zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi, niezastosowania się do poleceń wydanych przez inspektora nadzoru. W § 11 umowy o roboty budowlane zawarto zapisy pozwalające zamawiającemu oraz wykonawcy na odstąpienie od umowy.

Wykonawca wniósł wymagane SIWZ oraz § 16 obydwu umów zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej, w wysokości 10% przewidzianego wynagrodzenia²⁷. Wysokości zabezpieczeń odpowiadały wymaganiom SIWZ oraz były zgodne z art. 150 ust. 2 i 151 ust. 2 Pzp. W treści ww. gwarancji ubezpieczeniowych zawarto ograniczenia do roszczeń bezspornych oraz warunki wypłaty roszczenia czym naruszono art. 147 ust. 2 Pzp oraz pkt. 15.3 SIWZ²⁸.

(akta kontroli str. 7-8, 61-90, 162-189)

²³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. 2019 poz. 2453) - akt uchylony 1 stycznia 2021 r.

²⁴ Zarządzenie nr 8/ZDM/2020.

²⁵ Cena - waga 60% oraz okres gwarancji - waga 40%.

²⁶ Umowa 41/2020 dot. przebudowy ul. Jackowskiego – część pierwsza oraz umowa 42/2020 dot. przebudowy ul. Jackowskiego – część druga.

²⁷ W przypadku umowy dotyczącej części pierwszej gwarancja wynosiła 206,7 tys. zł zaś w przypadku umowy części drugiej – 202, 9 tys. zł.

²⁸ Por. sekcja *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót²⁹ poszczególnych branż precyzowały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, a także warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. Zgodnie ze STWiOR wykonawca był zobowiązany do opracowania programu zapewnienia jakości i przedstawienia go do akceptacji inżyniera lub kierownika projektu. Inspektor nadzoru lub przedstawiciel ZDM byli uprawnieni do dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów w miejscu ich wytwarzania.

W STWiOR przewidziano, że odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu miał zostać dokonany w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek bez hamowania ogólnego postępu robót. Odbioru robót miał dokonać inspektor nadzoru. Gotowość danej części robót do odbioru wykonawca był zobowiązany zgłosić wpisem do dziennika budowy z jednoczesnym powiadomieniem inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 55-56)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zabezpieczenia należytego wykonania obu badanych umów na roboty budowlane, wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowych³⁰, zawierały zapisy ograniczające uprawnienia zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia oraz warunki wypłaty roszczenia. Stanowiło to naruszenie art. 147 ust. 2 Pzp oraz pkt 15.3 SIWZ. Zgodnie z ww. przepisem zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zgodnie natomiast z pkt 15.3 SIWZ z treści zabezpieczenia winno wynikać m.in., że ubezpieczyciel zapłaci na rzecz Zamawiającego kwotę zabezpieczenia bez warunku, niezależnie od kwestionowania czy zastrzeżeń Wykonawcy i bez dochodzenia czy wezwanie Zamawiającego jest uzasadnione czy nie. Tymczasem kontrola wykazała, że w treści obu ww. gwarancji zawarto ograniczenia uzależniające wypłatę środków z tytułu gwarancji od dostarczenia gwarantowi:

- oświadczenia, że żądana kwota jest bezsporna i należna z tytułu Gwarancji w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem przedmiotu umowy przez zobowiązanego (ust. 6 pkt 1 lit. b obu gwarancji);
- kopii obustronnie podpisanych protokołów odbioru lub faktur rozliczeniowych, potwierdzających zasadność i kwotę roszczenia, a w przypadku braku tych dokumentów opinii biegłego sądowego określającej zakres niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy wraz z podaniem jego wartości (ust. 6 pkt. 1 lit. d obu gwarancji).

(akta kontroli str. 162-176)

Dyrektor ZDM wyjaśniła, m.in., że treść gwarancji należytego wykonania umowy weryfikowano tylko pod względem kwoty zabezpieczenia oraz okresu obowiązywania. Zapisy dotyczące warunkowości gwarancji zostały przeoczone przez pracowników ZDM. Jednocześnie podjęto decyzję, że w przyszłych postępowaniach przetargowych na wyłonienie wykonawcy robót dołączany będzie własny projekt gwarancji ubezpieczeniowej, który będzie uwzględniał wszystkie zapisy SIWZ a ponadto zostanie wyznaczona osoba do weryfikacji treści gwarancji.

(akta kontroli str. 229)

²⁹ Dalej: „STWiOR” lub „SST”.

³⁰ Nr 280000177898 oraz 280000177897 z 22.05.2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo, zgodnie z przepisami Pzp, wyłoniono wykonawcę Inwestycji, który przedstawił ofertę odpowiadającą treści ogłoszenia o zamówienie i SIWZ. Wyboru dokonano zgodnie z kryteriami oceny ofert. Właściwie opisano przedmiot zamówienia oraz ogłoszono wszczęcie postępowania. Jako nieprawidłowe uznano przyjęcie zabezpieczeń należytego wykonania umów w formie gwarancji ubezpieczeniowych, które zawierały: zapisy ograniczające uprawnienia zamawiającego do zaspokojenia roszczeń bezspornych oraz warunki wypłaty roszczenia.

OBSZAR

3. Wykonanie inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.

Opis stanu faktycznego

Roboty budowlane rozpoczęto w terminie wynikającym z umowy o dofinansowanie. Plac budowy przekazano wykonawcy 1 czerwca 2020 r. Zakończenie robót zgłoszono wpisem do dziennika budowy 23 kwietnia 2021 r. W trakcie odbioru końcowego nie stwierdzono wad ani usterek. Podczas realizacji Inwestycji do umowy nr 42/2020 zawarto dwa aneksy. Pierwszy podpisano 27 października 2020 r. Podczas realizacji robót, na wniosek inspektora nadzoru, wprowadzono rozwiązania zamiennie do dokumentacji projektowej. Dotyczyły one zmiany spadków kanalizacji deszczowej i montażu kaskad w studniach. Projektant w ramach nadzoru autorskiego dokonał stosownych zmian w dokumentacji projektowej. W drodze negocjacji ustalono dodatkowe wynagrodzenie dla wykonawcy robót w wysokości 164,4 tys. zł i przesunięto termin zakończenia inwestycji o jeden miesiąc. Drugi aneks został zawarty 25 stycznia 2021 r. Decyzją inspektora nadzoru roboty budowlane zostały wstrzymane z uwagi na panujące niekorzystne warunki atmosferyczne uniemożliwiające prawidłowe wykonywanie prac (wysokie temperatury ujemne). Ostateczny termin realizacji zamówienia ustalono na 15 kwietnia 2021 roku. Możliwość dokonania ww. zmian została przewidziana w umowie z wykonawcą.

Zaplanowany cel Inwestycji osiągnięto. W trakcie oględzin NIK³¹ stwierdzono m.in., że: oznakowanie poziomowe i pionowe było zgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu; przejścia dla pieszych wyposażone były w pasy ostrzegawcze z płytki betonowej integracyjnej oraz pasy prowadzące z płytki betonowej kierunkowej; na całym odcinku drogi brak było uszkodzeń nawierzchni bitumicznej w postaci pęknięć, wybojów, łat czy ubytków lepiszcza.

(akta kontroli str. 7-8, 91-134, 215-223, 244-250)

Dla Inwestycji ustanowiony został kierownik budowy oraz kierownicy robót³². Nadzór inwestorski sprawowany był, przez wyłoniony w drodze zapytania ofertowego, podmiot zewnętrzny. Wybrano wykonawcę, który przedstawił najkorzystniejszą cenowo ofertę, a samo postępowanie przeprowadzono zgodnie z regulaminem³³ udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro.

Zespół inspektorów nadzoru posiadał odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia, tj. w specjalności drogowej, instalacyjnej w zakresie: instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. Do obowiązków nadzoru inwestorskiego należało m.in.: sprawdzenie dokumentacji projektowej pod kątem możliwych zagrożeń prawidłowej realizacji zadania, prowadzenie regularnych inspekcji na terenie budowy, kontrolowanie zasad BHP, akceptacja materiałów zgodnych ze specyfikacjami, sprawdzenie kompletności dokumentacji powykonawczej,

³¹ Przeprowadzonych 23 stycznia 2023 r.

³² Dla poszczególnych branż: sanitarna i elektryczna.

³³ Zarządzenie nr 95/19 Prezydenta Grudziądzka z 7 marca 2019 r.

poświadczenia usunięciu wad, sprawdzenie dokumentów rozliczeniowych, udział w odbiorze robót i przeglądach gwarancyjnych .

Nadzór inwestorski sprawowano zgodnie z zawartą umową. Poszczególne etapy budowy, roboty ulegające zakryciu oraz zakończenie prac budowlanych zgłaszane były w dzienniku budowy przez kierowników robót/kierownika budowy, a następnie potwierdzane przez inspektorów nadzoru. Ponadto dla Inwestycji został zapewniony nadzór autorski, w ramach którego projektant wykonał dokumentację rozwiązań zamiennych w stosunku do projektu budowlanego.

(akta kontroli str. 55-56)

Zasady zapewnienia standardu i jakości robót budowlanych zostały zawarte w umowie z wykonawcą, SST oraz Planie Zapewnienia Jakości. Nadzór inwestorski odpowiedzialny był m.in. za: sprawdzanie wymaganych atestów, aprobat i gwarancji na materiały oraz urządzenia, ujętych w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych zapewniających odpowiednią jakość wykonanych robót i wbudowanych materiałów budowlanych; zapobieganie zastosowaniu wadliwych i niedopuszczonych wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie oraz kontrolę robót zanikających lub ulegających zakryciu, niezbędnych przeglądów międzyoperacyjnych, prób i sprawdzeń wynikających z dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych lub wskazanych norm. Ponadto, zgodnie z SST, inspektor nadzoru oraz pracownicy ZDM wyznaczeni do nadzoru nad realizacją Inwestycji byli uprawnieni do dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów w miejscu ich wytwarzania/pozyskiwania. Dyrektor ZDM podała, że nie korzystano z możliwości przeprowadzenia własnych badań laboratoryjnych, ponieważ próbki materiałów pobierane były na bieżąco przez wykonawcę i badane przez zewnętrzne laboratorium. Każdorazowo wyniki badań dołączane były do dokumentów rozliczeniowych i wynikało z nich, że pobrane materiały spełniały wymagania SST. W związku z powyższym nie było podstaw do podważania przedmiotowych badań.

Analiza wniosków materiałowych i sprawozdań z badań załączonych do dokumentacji powykonawczej wykazała, m.in., że receptury określające skład mieszanki asfaltowej i betonu uzyskały akceptację inspektorów nadzoru a materiały budowlane użyte do Inwestycji spełniały wymagania SST i dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 55-56, 237)

Umowa na roboty budowlane zawierała postanowienia zabezpieczające interes ZDM, tj. kary umowne m.in. za opóźnienia: w wykonaniu przedmiotu umowy oraz w usunięciu wad stwierdzonych w okresie rękojmi lub gwarancji. Wykonawca w wymaganym terminie przedłożył również gwarancję należytego wykonania umowy. Od wykonawcy robót nie wyegzekwowano jednak przedłużenia terminu ważności ww. zabezpieczenia w związku z podpisaniem dwóch aneksów terminowych³⁴. W związku z niedotrzymaniem przez wykonawcę ostatecznego terminu zakończenia robót o osiem dni, ZDM obciążył wykonawcę karą umowną³⁵ w wysokości 8,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 61-91,122-123,162, 242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

ZDM nie wyegzekwował od wykonawcy robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy³⁶ w związku z podpisaniem dwóch aneksów dotyczących zmiany terminu zakończenia robót na dłuższy od pierwotnego

³⁴ Co szerzej zostało przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁵ Nota księgowa nr 1/2021 z 16 czerwca 2021 r.

³⁶ Dotyczy umowy na roboty budowlane odcinek drugi nr 42//2020 z 25 maja 2020 r.

o 84 dni. Stanowiło to naruszenie art. 147 ust. 1 w związku z art. 151 ust. 1 Pzp. Wniesiona przez wykonawcę gwarancja ubezpieczeniowa była ważna w okresie od 25 maja 2020 r. do 25 stycznia 2021 r. Aneksem nr 1 z 27 października 2020 r. wydłużono termin zakończenia robót do 25 lutego 2021 r. a następnie aneksem nr 2 z 25 stycznia 2021 r. ustalono ostateczny termin zakończenia inwestycji na 15 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 91-92, 122-123, 162-168)

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że ww. nieprawidłowość było spowodowana była przez omyłkę. Ponadto zostanie wyznaczona osoba, która będzie odpowiedzialna za nadzorowanie terminów ważności gwarancji.

(akta kontroli str. 229)

OCENA CZĄSTKOWA

Właściwie zorganizowano proces budowy zapewniając wykonanie i odbiór robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Pozytywnie oceniono, że został osiągnięty zaplanowany cel zadania inwestycyjnego. Prawidłowo skorzystano z praw zabezpieczających interes ZDM przewidzianych w umowie i nałożoną karę pieniężną na wykonawcę za niedotrzymanie ostatecznego terminu wykonania robót. Jako nieprawidłowe uznano niewyegzekwowanie od wykonawcy robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy w związku z wydłużeniem terminu realizacji zadania.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Utrzymanie dróg objętych wybraną inwestycją.

Dla badanej inwestycji³⁷ prowadzona była dokumentacja w postaci książki drogi³⁸ oraz dzienniki objazdu dróg, zgodnie z przepisami wymaganymi w tym zakresie. Analiza ww. dokumentów wykazała, że:

- dla ul. Jackowskiego – przed jej przebudową - przeprowadzane były obligatoryjne kontrole roczne (w latach: 2017- 2019) oraz kontrole pięcioletnie (odpowiednio w 2015 r. a następnie 2020 r.), a także po jej przebudowie w 2021 r. i 2022 r.;
- protokoły z ww. kontroli okresowych zawierały wszystkie wymagane elementy o których mowa w art. 62a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁹, w tym zalecenia pokontrolne dotyczące m.in.: uzupełnienia ubytków oraz spękań w nawierzchniach ciągów pieszych oraz jezdni. Zapisy protokołów były zbieżne z adnotacjami zawartymi w dziennikach objazdu dróg;
- zalecenia pokontrolne były realizowane przez ZDM w ramach bieżącego utrzymania dróg, a w dziennikach objazdu dróg odnotowano daty ich wykonania.

(akta kontroli str. 231-235)

W trakcie przeglądu gwarancyjnego⁴⁰ stwierdzono odchodzącą farbę na miejscu przeznaczonym dla osób niepełnosprawnych. Termin uzupełnienia oznakowania⁴¹ określono do 31 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 251-252)

³⁷ Oznaczonej w książce drogi numerem ewidencyjnym G21007504621_1.

³⁸ Założona w 2013 r.

³⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm.

⁴⁰ Przeprowadzonego 18 listopada 2022 r.

⁴¹ W ramach obowiązującej gwarancji.

Oddana do użytkowania droga objęta była ochroną ubezpieczeniową mienia, następstw nieszczęśliwych wypadków oraz odpowiedzialności cywilnej, w ramach polisy zawartej przez Gminę.

(akta kontroli str. 236)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR

5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki na realizację Inwestycji zostały poniesione w wysokości przewidzianej w budżecie Gminy na 2020-2021 r. oraz w umowie o dofinansowanie. W budżecie zaplanowano na ten cel 4 912,5 zł tys. zł. Na wykonanie robót budowlanych wraz ze sprawowaniem nadzoru inwestorskiego wydatkowano łącznie 4 911,7 zł tys. zł., w tym: 628,2 tys. zł stanowiły środki własne; 2 047,9 tys. zł dofinansowanie otrzymane z Funduszu Dróg Samorządowych na podstawie umowy zawartej z Wojewodą oraz 2 235,6 tys. zł środki pozyskane przez Gminę z RFIL, jako wkład własny Inwestycji.

Wydatki na Inwestycję dokonano w wysokościach wynikających z umów z wykonawcą. Badaniem objęto m.in. wszystkie faktury wystawione przez wykonawcę robót; protokoły odbioru oraz dokumenty rozliczeniowe z obmiaru robót. W powyższych sprawach:

- dokumenty księgowe zostały sporządzone i opisane zgodnie z postanowieniami art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴²;
- należności dla podwykonawców⁴³ regulowane były bezpośrednio do nich;
- wysokość wynagrodzenia wynikająca z postępu prac potwierdzana była przez inspektora nadzoru w tabeli rozliczeniowej obmiaru robót, które stanowiły podstawę do wystawienia faktury;
- nie wystąpiły opóźnienia w regulowaniu płatności.

Wypełniono obowiązki wynikające z umowy o dofinansowanie, w tym m.in:

- przesłano Wojewodzie oświadczenie o zawartych umowach z wykonawcami wraz z kopiami tych umów zgodnie z wymogami § 1 ust. 7 umowy;
- zadanie inwestycyjne oddano do użytkowania w terminie przewidzianym w § 2 ust. 1 lit. c) umowy⁴⁴;
- wniosek końcowy rozliczający refundację zawierał wystawione przez wykonawców faktury oraz dowody zapłaty, niemniej jednak został złożony do Wojewody w terminie niezgodnym z umową⁴⁵.

(akta kontroli str. 362)

Realizacja Inwestycji nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych jak i zewnętrznych. W 2020 r. NIK przeprowadziła w ZDM kontrolę⁴⁶ w zakresie *Działania na rzecz*

⁴² Dz. U. 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁴³ Zgłoszono i zaakceptowano trzech podwykonawców dla następujących robót: brukarskich i wykończeniowych; elektrycznych i oświetleniowych oraz dostawcę mieszanek mineralno-asfaltowych.

⁴⁴ Do umowy o dofinansowanie zawarto dwa aneksy: nr 1 z 18 grudnia 2020 r. oraz nr 2 z 22 marca 2021 r. w którym ustalono termin oddania zadania inwestycyjnego do 30 kwietnia 2021 r.

⁴⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁶ Kontrola P/20/058.

poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim. Analiza wykazała, że wnioski pokontrolne⁴⁷ sformułowane po ww. kontroli zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 238, 365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie dochowano 60 dniowego terminu na rozliczenie dofinansowania i/lub złożenia wniosku o płatność końcową, o którym mowa w § 4 ust. 10 i 11 umowy o dofinansowanie. Zgodnie z treścią ww. umowy „10. Termin rozliczenia dofinansowania nie może być dłuższy niż 60 dni od dnia, w którym dokonana została ostatnia płatność związana z dofinansowaniem zadania na które udzielono dofinansowania”; „11. Beneficjent składa wnioski o rozliczenie płatności końcowej do Wojewody, w terminie 60 dni od dnia zakończenia realizacji zadania”. Ostatnia płatność związana z dofinansowaniem zadania, na które je udzielono dokonana została 25 czerwca 2021 r. (faktura FV/000023/21), a realizację inwestycji zakończono 23 kwietnia 2021 r. Wniosek końcowy rozliczający całość udzielonego dofinansowania został złożony 11 października 2021 r. Terminy, o których mowa powyżej zostały przekroczone odpowiednio o 44 i 111 dni.

(akta kontroli str. 258-318, 362)

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że powyższa nieprawidłowość spowodowana była niedopatrzeniem pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 364)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki na realizację Inwestycji zostały poniesione w wysokości przewidzianej w budżecie Gminy na 2020-2021 r. oraz w umowie o dofinansowanie. Rozliczenia z wykonawcami robót przeprowadzone były należycie. Jako nieprawidłowe uznano niedochowanie terminu na rozliczenie dofinansowania.

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. Zachowanie formy pisemnej umowy przy udzieleniu zamówień na dokumentację projektową.
 2. Żądanie od wykonawców składowania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, którego zapisy nie ograniczają uprawnień ZDM oraz warunków wypłaty roszczenia.
 3. Egzekwowanie od wykonawców robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
 4. Przestrzeganie terminów na rozliczenie otrzymanej dotacji wynikających z umów o dofinansowanie.

⁴⁷ Zostały sformułowane dwa wnioski pokontrolne: 1) Zawiadamanie o wprowadzeniu nowej organizacji ruchu właściwego komendanta Policji; 2) Dokumentowanie wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zgodny z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi.

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 dni 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, 3 kwietnia 2023 r.

Kontroler
(-) Robert Elwertowski
Specjalista kontroli państwowej

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