



LBY-4101-005-00/2014

Nr ewid. 88/2014/P/14/069/LBY

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja inwestycji „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek”

DELEGATURA NIK
W BYDGOSZCZY

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

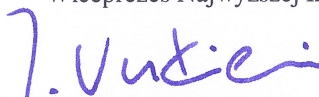
Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy:



Barbara Antkiewicz

Akceptuję:

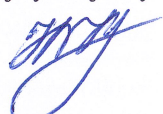
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 13.03.15r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wprowadzenie	6
1. Założenia kontroli	7
1.1. Oznaczenie kontroli	7
1.2. Cele i zakres kontroli	7
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	7
1.4. Organizacja kontroli	7
2. Podsumowanie wyników kontroli	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1. Przygotowanie do realizacji Inwestycji	10
3.2. Realizacja Inwestycji	13
3.2.1. Wybór wykonawców robót i inżynierów kontraktów	14
3.2.2. Wykonywanie robót budowlanych	17
3.3. Rozliczenie Projektu	19
3.4. Nadzór inwestorski	21
3.5. Nadzór Prezydenta nad realizacją Inwestycji	23
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	25
4.1. Przebieg kontroli	25
4.2. Finansowe rezultaty kontroli	25
5. Załączniki	26
5.1. Załącznik nr 1 Charakterystyka stanu prawnego	26
5.1.1. Realizacja inwestycji	26
5.1.2. Finanse publiczne i finansowanie Inwestycji	27
5.1.3. Zamówienia publiczne	28
5.1.4. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych	30
5.2. Załącznik nr 2 Wykaz jednostek skontrolowanych	311
5.3. Załącznik nr 3 Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	32

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć specjalistycznych

CUPT lub Instytucja Wdrażająca	Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie
Dyrektor MZD	Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg we Włocławku
Inwestycja, Projekt lub Zadanie	Inwestycja pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych Miasta Włocławek”
Inżynier Kontraktu lub IK	osoba wymieniona w danych kontraktowych, która na zlecenie zamawiającego za pomocą członków swojego zespołu zarządza oraz sprawuje nadzór nad wykonywaniem prac budowlanych oraz postępem rzeczowo-finansowym
Miasto Włocławek lub Inwestor	Gmina Miasto Włocławek
modernizacja drogi	przebudowa drogi, unowocześnienie poprawiające parametry użytkowe drogi
MZD	Miejski Zarząd Dróg we Włocławku
POIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
Prb	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.)
Prezydent	Prezydent Miasta Włocławek
PZJ	program zapewnienia jakości
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)
SIWZ	specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SST	szczegółowa specyfikacja techniczna
Uodp	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.)
Uofp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
Urząd lub UM	Urząd Miasta Włocławek

Wprowadzenie

Włocławek to trzecie co do wielkości miasto województwa kujawsko-pomorskiego, stanowiące – zgodnie z dokumentami strategicznymi województwa – najważniejszy ośrodek o charakterze subregionalnym dla tej części regionu. Droga krajowa nr 91 (DK-91) jest elementem VI korytarza infrastrukturalnego transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T o zasięgu kontynentalnym, a równocześnie stanowi podstawowy ciąg komunikacyjny układu wewnętrznego Włocławka, łączący ze sobą poszczególne dzielnice miasta i wykorzystywany do obsługi infrastruktury gospodarczej. Trasa w części prowadzi przez tereny o intensywnej działalności przemysłowej, szczególnie branży chemicznej (przewóz materiałów niebezpiecznych) oraz budowlanej.

Objęta kontrolą inwestycja polegała na przebudowie DK-91 na terenie Włocławka na odcinku o długości ponad 13 km, wraz z budową (przebudową) obiektów inżynierskich i infrastruktury technicznej.

Całościowy koszt inwestycji założono na poziomie 285 000,0 tys. zł, z czego dofinansowanie ze środków funduszy unijnych (w ramach PO IŚ), pierwotnie zakładane na poziomie 108 499,0 tys. zł, zostało zwiększone w trakcie realizacji do 173 610,9 tys. zł, a następnie – w wyniku decyzji Instytucji Wdrażającej – pomniejszone o 28 203,2 tys. zł do kwoty 145 407,6 tys. zł.

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy własnej NIK, jednak impulsem do jej przeprowadzenia były liczne doniesienia medialne o wydłużającym się cyklu inwestycyjnym, jak również pismo parlamentarzystów¹ dotyczące opóźnień w realizacji Inwestycji i rażących usterek technicznych.

¹Pismo informujące o nieprawidłowościach w realizacji Inwestycji złożyli Andrzej Person - Senator RP i Marek Wojtkowski - Poseł na Sejm RP.

1. Założenia kontroli

1.1. Oznaczenie kontroli

P/14/069 - Realizacja inwestycji „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek”

1.2. Cel główny kontroli

Głównym celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości, sprawności i skuteczności realizacji Inwestycji.

1.3. Cele szczegółowe kontroli

Celami szczegółowymi kontroli było dokonanie oceny:

- przygotowania do realizacji zadań dotyczących przebudowy drogi krajowej nr 91;
- prawidłowości wyłonienia wybranych uczestników procesu budowlanego;
- sprawowania nadzoru inwestorskiego nad realizacją Inwestycji.

W toku kontroli NIK zwracała także uwagę na ewentualne występowanie mechanizmów korupcyjnych, tj. sprzyjających powstawaniu zjawisk korupcyjnych w procesie przygotowywania i prowadzenia inwestycji.

1.4. Organizacja kontroli

Czynności kontrolne od 20 marca do 30 maja 2014 r. prowadziła Delegatura NIK w Bydgoszczy w dwóch jednostkach odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację Inwestycji: Urzędzie Miasta Włocławek oraz Miejskim Zarządzie Dróg we Włocławku. Obie jednostki skontrolowano na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, stosując kryteria określone w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalność, gospodarność i rzetelność.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował przygotowanie prawno-organizacyjne do realizacji zadań; wybór niektórych uczestników procesu budowlanego; sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad wykonywaniem robót drogowych; zarządzanie i monitorowanie przebiegu realizacji zadania. Kontrolą objęto dwa spośród czterech etapów Inwestycji: etap I i II, kierując się informacjami pochodzącymi z mediów oraz skarg kierowanych do NIK. Kontrolą objęto lata 2007-2014, a także działania i zdarzenia wcześniejsze, o ile miały one wpływ na kontrolowaną działalność.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie² ocenia realizację przez Miasto Włocławek inwestycji pn. *Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek*³. NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości, zarówno na etapie przygotowania Inwestycji, jak i jej wykonania i finansowania. Do powstania nieprawidłowości przyczynił się nieskuteczny nadzór Prezydenta i Dyrektora MZD nad realizacją tego zadania. W ocenie Izby działania niezgodne z prawem i zasadami należytego zarządzania finansami miały zasadniczy negatywny wpływ na prawidłowość, sprawność i skuteczność przeprowadzenia Inwestycji, co w konsekwencji spowodowało zwiększenie kosztów jej realizacji i utratę części dofinansowania ze środków europejskich w łącznej kwocie 42 091,2 tys. zł, tj. 15% z 285 000,0 tys. zł zakładanych całościowych kosztów Inwestycji.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- a) dokonaniu przez Prezydenta Włocławka w 2006 r. odbioru dokumentacji projektowej bez przeprowadzenia jej merytorycznej weryfikacji. Dokumentacja obciążona istotną wadą była jedną z głównych przyczyn znacznego wzrostu kosztów I etapu Inwestycji (z planowanych 39 479,3 tys. zł do 53 286,4 tys. zł, tj. o 35%) oraz wydłużenia prac budowlanych;
- b) nieprawidłowych działaniach Dyrektora MZD, niezgodnych głównie z przepisami o udzielaniu zamówień publicznych. W szczególności w postępowaniu na wykonawcę robót budowlanych I etapu Inwestycji bezpodstawnie odrzucono najkorzystniejszą ofertę, zawierając umowę z wykonawcą, który przedstawił ofertę o 47,2 tys. zł droższą. Naruszanie zasad udzielania zamówień było główną przyczyną utraty przez Włocławek dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w kwocie 28 203,1 tys. zł;
- c) niegospodarnym działaniu Dyrektora MZD, który zlecił podmiotowi zewnętrznemu za kwotę 33,8 tys. zł usługę doradztwa, polegającą *de facto* na przygotowaniu pisma do Instytucji Wdrażającej, co mieściło się w zakresie obowiązków przypisanych pracownikom MZD i nie wykraczało poza ich wiedzę i umiejętności;
- d) nierzetelnym nadzorze Dyrektora MZD nad inżynierem kontraktu I etapu Inwestycji, polegającym na nieegzekwowaniu realizacji obowiązków wskazanych w umowie, w szczególności dotyczących udziału IK w pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych mających zweryfikować zgodność materiałów i robót z SST i dokumentacją projektową, co doprowadziło do wbudowania niskiej jakości materiałów i konieczności wykonania robót naprawczych w ramach gwarancji;

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

³ Zwanej dalej „Inwestycją”.

- e) powołaniu przez Dyrektora MZD przedstawicieli wykonawcy robót budowlanych w skład Komisji Odbiorowej I etapu Inwestycji. Naruszało to interesy zamawiającego, dopuszczając wykonawcę do oceny prawidłowości zrealizowanych przez niego prac, a także było niezgodne z SST. Komisja dokonała odbioru I etapu Inwestycji, pomimo braku stosownej dokumentacji, w oparciu o którą dokonywany miał być odbiór robót.

Zdaniem NIK, do częściowej utraty dofinansowania UE oraz wydłużenia realizacji Inwestycji przyczynił się brak właściwego nadzoru Prezydenta nad MZD. Działania nadzorcze podejmowane były sporadycznie, w jednostkowych przypadkach i po wystąpieniu nieprawidłowości, których skali i skutków nie można już było ograniczyć. Przykładem takiego działania była kontrola wewnętrzna zlecona przez Prezydenta w MZD, której wyniki wskazywały na naruszenie przez Dyrektora MZD dyscypliny finansów publicznych, co nie spowodowało jednak niezwłocznego skierowania odpowiedniego zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Skutkiem tego część czynów uległa przedawnieniu. Prezydent udzielił Dyrektorowi MZD praktycznie nieograniczonego pełnomocnictwa do prowadzenia Inwestycji, nie zapewniając mu przy tym odpowiedniego wsparcia w realizacji powierzonych zadań i efektywnym osiągnięciu celów.

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w większości dotyczyły nieprzestrzegania prawa zamówień publicznych, w szczególności zasady zachowania uczciwej konkurencji, jak również przesłanek udzielania zamówień dodatkowych w trybach niekonkurencyjnych oraz zawierania aneksów do umów o udzielenie zamówienia publicznego. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na konieczność wprowadzenia przez Prezydenta skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych zarówno w trakcie realizacji Inwestycji⁴, jak też innych inwestycji drogowych realizowanych w przyszłości przez Włocławek.

W okresie objętym kontrolą nie zapewniono terminowego zakończenia Inwestycji, mimo wzrostu jej kosztów, co wskazuje na potrzebę dokonania oceny zadań przez uczestników procesu inwestycyjnego w zakresie ich odpowiedzialności. W szczególności – z uwagi na fakt, iż przedmiotem niniejszej kontroli były jedynie dwa spośród czterech etapów Inwestycji – Najwyższa Izba Kontroli wnosi o dokonanie przez Prezydenta całościowego rozliczenia rzeczowego i finansowego umów podpisanych w ramach prowadzonego zadania, w tym nałożenie na wykonawców ewentualnych kar umownych.

⁴ Było to przedmiotem wniosku pokontrolnego. Szerzej pkt. 4.1 Informacji o wynikach kontroli.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Przygotowanie do realizacji Inwestycji

Przygotowania do realizacji Inwestycji rozpoczęto w Urzędzie w 2004 r. W dniu 3 grudnia 2004 r. Prezydent w imieniu Miasta zawarł umowę z Biurem Projektowym Budownictwa Komunalnego spółka z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy⁵ na wykonanie „Opracowania Studium Wykonalności Projektu i dokumentacji na przebudowę drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek wraz z opracowaniem wniosku o dofinansowanie z Funduszy Strukturalnych” za wynagrodzeniem 1 195,6 tys. zł (brutto).



Włocławek ul. Chopina. Źródło: Miejski Zarząd Dróg we Włocławku. Opublikowano na www.mzdwloclawek.pl

W 2005 r. odpowiedzialność za przygotowanie i realizację Inwestycji przekazano do MZD. Dyrektor tej jednostki został upoważniony do działania w imieniu Miasta w zakresie: „(1) przygotowania i prowadzenia Zadania, w tym przeprowadzania stosownych trybów zamówień publicznych; (2) składania oświadczeń woli; (3) kontroli merytorycznej dowodów księgowych”, zarówno na etapie opracowania studium wykonalności projektu i dokumentacji na przebudowę drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek, jak i realizacji zadania inwestycyjnego.

Na etapie przygotowania dokumentacji projektowej aneksem z 4 kwietnia 2006 r. do umowy zmieniono harmonogram rzeczowo-finansowy Inwestycji, ustalając nowy termin wykonania prac objętych umową (do 30 listopada 2006 r., tj. dłuższy o 18 m-cy), oraz zwiększono wynagrodzenie wykonawcy za prace dodatkowe o 200,0 tys. zł (18,4% wynagrodzenia określonego w umowie). **Prezydent podjął tę decyzję pomimo wcześniejszych negatywnych rekomendacji**

⁵ Dalej: „BPBK”.

Dyrektora MZD, który podnosił, iż BPBK podjęło się zadania przekraczającego jego możliwości, skutkiem czego należałoby rozważyć odstąpienie od umowy.

W dniu 21 grudnia 2006 r. protokołem zdawczo-odbiorczym przyjęto od BPBK dokumentację projektową, która obejmowała wszystkie elementy wskazane w umowie, w tym: projekt budowlany i wykonawczy, zawierający według „Wykazu opracowań” łącznie 55 dokumentów⁶. Wykonawca złożył oświadczenie, iż jest ona zgodna z umową i kompletna z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Ze strony Miasta Włocławek protokół zdawczo-odbiorczy i „Wykaz opracowań” podpisał Prezydent oraz parafowali: Dyrektor MZD, p.o. Naczelnika Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu. Wykaz opracowań został ponadto parafowany przez Zastępcę Prezydenta.

Odebrana przez Prezydenta dokumentacja projektowa nie została zweryfikowana przez zamawiającego w zakresie jej merytorycznej treści. Kontrola NIK wykazała, iż opracowana została m.in. na podstawie nieprawidłowo przeprowadzonych badań geotechnicznych podłoża gruntowego, jak również w oparciu o nieaktualną dokumentację geotechniczną z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, co miało bezpośredni negatywny wpływ na realizację Inwestycji⁷.

⁶ W tym m.in.: (1) „Projekt budowlany”: t. 1 – projekt zagospodarowania terenu, t. 2 – projekt drogowy, t. 3 – kanalizacja deszczowa, przebudowa kanalizacji ściekowej, przebudowa wodociągów; (2) „Część drogową”: projekt wykonawczy i przedmiar robót; (3) „Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych” dot.: podczyszczalni wód deszczowych w ulicy Toruńskiej, wiaduktu drogowego w alei Chopina oraz kolektorów deszczowych w ulicy Okrzei.

⁷ W odniesieniu do badań gruntowych:

– w pkt. IV projektu zagospodarowania terenu podano m.in., iż stan podłoża gruntowego przebudowywanej drogi określono na podstawie: (1) opracowania pn. „Wyniki badań geotechnicznych podłoża gruntowego oraz konstrukcji nawierzchni”, wykonanego przez laboratorium drogowe Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy (dalej: „GDDKiA”) – opracowanie to dotyczyło projektu nawierzchni drogowych; (2) opracowania własnego pn. „Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”, które dotyczyło podczyszczalni wód deszczowych i kolektora deszczowego oraz przebudowy wiaduktu drogowego. Podano również, że w ramach pierwszego opracowania wykonano pomiary ugięć sprężystych, co 50 m na każdej jezdni oraz 57 odkrywek nawierzchni i odwiertów geotechnicznych do głębokości 2,0 m, tj. średnio co 456 m dla jezdni dwuprzestrzennej i co 228 m dla jezdni jednoprzestrzennej. Spośród 57 odkrywek i odwiertów, 43 (75%) wykazały istnienie prostych warunków gruntowych, tzn. podłoża o najwyższej grupie nośności G1, a 14 (25%) – złożonych warunków gruntowych, tzn. podłoża o grupie nośności G2 i G3 (wymagające doprowadzenia do grupy nośności G1);

– plan odwiertów, który obejmował drogę od km 233+770 do km 248+249, tj. 14,479 km, z usytuowanymi na niej 54 odwiertami, ułożonymi parami (po jednym na każdym z dwóch pasów drogi), tzn. średnio co 536 m dla jezdni dwuprzestrzennej i co 268 m dla jezdni jednoprzestrzennej. Spośród 54 odwiertów ujętych w tym planie, 14 (26%) wykazało istnienie złożonych warunków gruntowych, tzn. podłoża o grupie nośności G2 i G3.

Przy opracowywaniu w listopadzie 2006 r. dokumentacji pn. „Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych” dla obiektów „Kolektory deszczowe w ulicy Okrzei” (stanowiącej część „Opracowania”) BPBK wykorzystало geologiczno-inżynierskie i geotechniczne materiały archiwalne z lat 1962-86, m.in. dokumentację geologiczno-inżynierską dla projektu technicznego budowy trasy Okrzei. Z dokumentacji tej wykorzystano profile 29 otworów wykonanych do głębokości od 5 do 9 m oraz wyniki badań laboratoryjnych gruntów. Łącznie z materiałów archiwalnych wykorzystano profile 36 otworów oraz wyniki 24 sond udarowych.



Włocławek ul. Okrzei okolice ronda biskupa Kozala. Nieprzewidziane w projekcie pozostałości budynków.

Źródło [www. SkyscraperCity.com](http://www.SkyscraperCity.com)

Dokumentacja projektowa została opracowana na podstawie pomiarów i badań geologicznych sporządzonych niezgodnie z Polską Normą, albowiem dokonano jedynie 57 odkrywek nawierzchni i odwiertów geotechnicznych do głębokości 2,0 m⁸, tj. średnio co 456 m dla jezdni dwuprzestrzennej i co 228 m dla jezdni jednoprzestrzennej. Natomiast Polska Norma nr PN-B-02479:1998 stanowiła, iż dla obiektów liniowych (w tym dróg) rozstaw punktów obserwacyjnych nie powinien przekraczać 100 m – w przypadku prostych (G1) oraz 50 m – w przypadku złożonych warunków gruntowych (G2 i G3). Obowiązek stosowania Polskich Norm wynika z § 1

⁸ Tzn. na odcinku od granicy Miasta w kierunku Torunia do ulicy Chopina wykonano po 27 odwiertów na każdej z dwóch jezdni, a na odcinku wylotowym w kierunku Łodzi (jezdnia jednoprzestrzenna) – 3 odwierty.

ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁹.

Wskutek powyższego zamawiający nie posiadał pełnego rozeznania co do rodzaju podłoża gruntowego na terenie przyszłej inwestycji, co skutkowało m.in. koniecznością wykonania dodatkowych prac budowlanych¹⁰ nie objętych dokumentacją projektową oraz opóźnieniem w realizacji Inwestycji.

Ustalenia kontroli wykazały, iż zarówno Prezydent, jak i Dyrektor MZD odmiennie rozumieli obowiązki nałożone na Dyrektora w trakcie procedury odbiorczej. Prezydent oczekiwał sprawdzenia merytorycznego dokumentacji projektowej, a Dyrektor MZD uważał, iż jego rola ogranicza się do sprawdzenia jej kompletności. Skutkiem tego odebrano dokumentację zawierającą liczne braki i błędy projektowe, co przyczyniło się do opóźnienia w trakcie realizacji poszczególnych etapów Inwestycji.

Odbiór przez Prezydenta nieprawidłowo sporządzonej przez projektanta dokumentacji projektowej należy ocenić jako działanie nierzetelne. Dokumentacji tej nie zweryfikowano ani w terminie jej odbioru, ani w okresie 3 lat do chwili rozpoczęcia realizacji Inwestycji. Wskutek tego Miasto Włocławek nie ma już możliwości żądania jakichkolwiek roszczeń od wykonawcy, albowiem BPBK ogłosiło upadłość kilka lat po wykonaniu zamówienia. Jest to o tyle istotne, iż przeprowadzone niezgodnie z Polską Normą badania i pomiary geologiczne miały bezpośredni wpływ na realizację Inwestycji, a zgodnie z Prb odpowiedzialność za nieprawidłowo sporządzoną dokumentację projektową ponosi projektant.

W 2007 r. Miasto rozszerzyło zakres robót i zawarło kolejną umowę z BPBK na wykonanie projektów budowy: estakady i mostu nad rzeką Zgłowiączką; przejścia podziemnego w rejonie dworca PKP; kolektorów deszczowych w ciągu ulicy Okrzei; jezdni w ciągu ulicy Okrzei; jezdni w ciągu Alei Chopina; kanalizacji w formie zdublowanych kanałów teletechnicznych.

3.2 Realizacja Inwestycji

Realizacja Inwestycji prowadzona była przez MZD. Dyrektor MZD został upoważniony przez Prezydenta do działania w imieniu Miasta Włocławek w zakresie *„przygotowania i prowadzenia Inwestycji, w tym przeprowadzenia stosownych trybów zamówień publicznych; składania oświadczeń woli; kontroli merytorycznej dowodów księgowych”*. Inwestor podzielił zadanie na cztery etapy realizacyjne, które rozpoczęto po opracowaniu studium wykonalności oraz złożeniu aplikacji w celu otrzymania środków z funduszy strukturalnych:

⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm., dalej: „rozporządzenie z dnia 2 marca 1999 r.”.

¹⁰ Zgodnie z ust. 4 w zw. z ust. 5 załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. podłoże nawierzchni zaszerogowane do innej niż G1 grupy nośności powinno być doprowadzone do grupy nośności G1 poprzez: (1) wymianę warstwy gruntu podłoża nawierzchni na warstwę gruntu lub materiału niewysadzinowego, lub (2) ułożenie dodatkowych warstw podłoża nawierzchni.

- I etap realizacyjny robót obejmował odcinek jezdni prawej od km 9+611,65¹¹ do km 11+383,40 oraz jezdni lewej od km 9+656,98 do km 11+390 wraz z budową (przebudową) obiektów inżynierskich i infrastruktury technicznej;
- II etap realizacyjny robót obejmował odcinek ul. Toruńskiej i ul. Okrzei. Roboty budowlane realizowane były na jezdni prawej od km 0+000 do km 9+611,65, a na jezdni lewej od km 1+600 do km 9+656,98 wraz budową (przebudową) obiektów inżynierskich oraz budową (przebudową) infrastruktury technicznej;
- III etap realizacyjny robót obejmował przebudowę wiaduktu drogowego nad bocznica kolejową wraz z dojazdami oraz budowę (przebudowę) infrastruktury technicznej. Roboty budowlane realizowane były na odcinku jezdni prawej od km 12+780 do km 13+290, a na jezdni lewej od km 12+810 do km 13+290;
- IV etap realizacyjny obejmował przebudowę Placu Powstania Styczniowego, na odcinku jezdni prawej od km 11+384,40 do km 12+256,80, a na jezdni lewej od km 11+390,00 do km 12+285,46 oraz budowę (przebudowę) infrastruktury towarzyszącej.



Źródło: Włocławek ul. Chopina. Miejski Zarząd Dróg we Włocławku. Opublikowane na str. www.mzdwloclawek.pl

3.2.1 Wybór wykonawców robót i Inżynierów kontraktów¹².

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone były w MZD. Wyboru wykonawcy I etapu Inwestycji, jak również inżyniera kontraktu I i II etapu Inwestycji dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, a wyboru wykonawcy II etapu Inwestycji – w trybie przetargu ograniczonego.

1) Wykonawcą robót budowlanych I etapu przebudowy zostało konsorcjum utworzone przez trzy spółki¹³. Z wykonawcą I etapu zawarto umowę 26 stycznia 2010 r., przewidując wynagrodzenie

¹¹ Kilometraż liczony od granicy miasta Włocławka – wlot z kierunku Torunia.

¹² Analizy dokonano na podstawie dwóch wybranych do kontroli etapów Inwestycji, tj. etapu I i II.

w wysokości 39 479,3 tys. zł. Wartość netto wynagrodzenia wykonawcy była o 15 500,0 tys. zł (32,4%) niższa od wartości zamówienia oszacowanej przez MZD.

W postępowaniu dotyczącym wyboru wykonawcy I etapu przebudowy odrzucono ofertę jednego z wykonawców¹⁴ jako niezgodną z SIWZ, co było działaniem nielegalnym – niezgodnym z art. 89 ust. 1 pkt. 2 oraz art. 7 ust. 1 Pzp. Miało to istotny wpływ na wynik postępowania, gdyż odrzucona oferta była najkorzystniejsza cenowo. Skutkiem tego zawarto umowę z wykonawcą, który przedstawił ofertę o 47,2 tys. zł wyższą od odrzuconej przez MZD, co należy ocenić jako działanie niegospodarne. MZD odrzucił powyższą ofertę wskazując, iż poszczególne pozycje kosztorysu ofertowego zostały wycenione bez użycia stawek i narzutów wykazanych przez wykonawcę w zestawieniu „Wykaz stawek i narzutów”, sporządzonym według wzoru stanowiącego załącznik nr 6 do SIWZ. W zawiadomieniu o wyniku postępowania oraz odrzuceniu oferty podano, że zamawiający w załączniku nr 6 do SIWZ zażądał określenia przez wykonawców wartości stawek i narzutów przyjętych do sporządzania przez nich kosztorysów ofertowych. Żądanie to nie zostało jednak w SIWZ w żaden sposób sprecyzowane. W ust. 3 pkt. XXI „Opis sposobu obliczania ceny” SIWZ wskazano, że kosztorysy ofertowe należało sporządzić metodą kalkulacji uproszczonej, a wykonawca miał określić ceny jednostkowe netto oraz wartości¹⁵ netto dla wszystkich pozycji wymienionych w kosztorysach. W SIWZ nie podano jednak, że ceny jednostkowe oraz wartości w kosztorysach ofertowych miały być wyliczone przy użyciu danych określonych w „Wykazie narzutów i stawek”. W SIWZ nie określono, jakie znaczenie miał załącznik nr 6 oraz w jakim celu wykonawcy mieli go wypełnić. Ponadto kontrola wykazała, że żaden z wykonawców – w tym wykonawca wybrany w wyniku postępowania – do wyliczeń tej pozycji kosztorysu nie zastosował podanych w wykazie stawek i narzutów.

W trakcie realizacji I etapu Inwestycji zawarto trzy aneksy do umowy **skutkujące przesunięciem terminu zakończenia robót o cztery miesiące**, tj. z 30 czerwca 2011 r. na 10 listopada 2011 r., **a także zwiększeniem wynagrodzenia wykonawcy o 11 738,1 tys. zł do kwoty 51 217,4 tys. zł.** Aneks nr 1 z 25 października 2010 r. oraz aneks nr 2 z 27 czerwca 2011 r., **zwiększające wynagrodzenie wykonawcy łącznie o kwotę 7 934,3 tys. zł, zostały zawarte z naruszeniem art. 140 ust. 1 Pzp.** Aneksy te dotyczyły wykonania robót budowlanych nie objętych dokumentacją projektową: zmiany metod wykonania robót budowlanych oraz wprowadzenia nowych robót budowlanych nieprzewidzianych w dokumentacji projektowej stanowiącej opis przedmiotu zamówienia. Ponadto wykonanie drogi objazdowej przy ul. Lunewil włączono aneksem nr 1 do przedmiotu ww. umowy. Roboty te także nie były przewidziane w dokumentacji projektowej. Zgodnie z pkt. 3.22. Części III SIWZ, w razie konieczności wykonawca miał wykonać drogi tymczasowe na własny koszt.

W trakcie realizacji robót budowlanych I etapu zamawiający udzielił wykonawcy trzech zamówień dodatkowych w łącznej kwocie 3 058,0 tys. zł, po przeprowadzeniu postępowań w trybie z wolnej ręki, w sytuacji braku spełnienia przesłanek stosowania tego trybu. Stanowiło to naruszenie art. 67 ust. 1 pkt. 5 i art. 10 ust. 2 Pzp.

¹³ Dalej „Wykonawca I etapu”; jedynym kryterium wyboru była cena.

¹⁴ Pierwotnie oferta wybrana jako najkorzystniejsza, odrzucona po wniesieniu protestu przez jednego z wykonawców.

¹⁵ Iloczyn ceny i obmiaru, tj. m, m², m³.

Wskutek zawarcia aneksów i wykonania robót dodatkowych faktyczny koszt realizacji I etapu Inwestycji dla budżetu Miasta Włocławek wzrósł z planowanych 39 479,3 tys. zł do 53 286,4 tys. zł, tj. o 35%, oraz skutkowało wydłużeniem terminu prac budowlanych o ponad 4 miesiące. Powyższe zwiększenie kosztów i zakresu robót było m.in. konsekwencją braku weryfikacji dokumentacji projektowej na etapie jej odbioru oraz w trakcie 3 lat poprzedzających realizację Inwestycji.

2. W postępowaniu dotyczącym wyboru wykonawcy II etapu przebudowy do złożenia ofert zaproszono pięciu wykonawców, a jedynym kryterium oceny ofert była cena. Zamówienia udzielono konsorcjum utworzonemu przez pięć spółek. W umowie zawartej 17 listopada 2010 r. przewidziano wynagrodzenie wykonawcy w wysokości 110 747, 9 tys. zł. Jego wartość netto była o 70 512,2 tys. zł (43,7%) niższa od wartości zamówienia oszacowanej przez MZD. W trakcie realizacji zadania zwiększono wynagrodzenie wykonawcy o 907,7 tys. zł w związku ze zmianą stawki podatku VAT, co było zgodne z warunkami zmiany umowy określonymi w SIWZ. Nie zmieniono natomiast terminu zakończenia robót będących przedmiotem tej umowy, które powinny zakończyć się do 36 miesięcy od daty podpisania umowy, tj. do 17 listopada 2013 r. Roboty budowlane **zakończono 30 maja 2014 r., tj. ponad 6 miesięcy po terminie**¹⁶.

W trakcie postępowania o udzielenie powyższego zamówienia MZD naruszyło przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych. Dotyczyło to w szczególności żądania od wykonawców dokumentów, których nie przewidywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁷.



Włocławek ul. Toruńska. Źródło: Miejski Zarząd Dróg we Włocławku. Opublikowano na www.mzdwloclawek.pl

¹⁶ W dniu 30 maja 2014 r. NIK zakończyła czynności kontrolne w Urzędzie i MZD, dlatego informacja o wynikach kontroli nie zawiera opisu dalszych działań Dyrektora MZD w związku z opóźnieniem realizacji II etapu Inwestycji. Według § 19 ust. 1.1. umowy wykonawca zapłaci za każdy dzień zwłoki karę umowną w wysokości 0,05% wynagrodzenia netto.

¹⁷ Dz. U. Nr 226, poz.1817- uchylone z dniem 20 lutego 2013 r.

3. W postępowaniu w sprawie wyboru inżyniera kontraktu I etapu Inwestycji jedynym kryterium oceny ofert była cena. W umowie przewidziano wynagrodzenie wykonawcy w wysokości 557,1 tys. zł, które zostało zwiększone o 2,4 tys. zł w związku ze zmianą stawki podatku VAT, co było zgodne z warunkami zmiany umowy przewidzianymi w SIWZ. W trakcie postępowania o udzielenie powyższego zamówienia MZD naruszyło przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych. Podobnie, jak w przypadku postępowania na wybór wykonawcy II etapu przebudowy, dotyczyło to w szczególności żądania od wykonawców dokumentów, których nie przewidywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r.¹⁸

4. W postępowaniu w sprawie wyboru inżyniera kontraktu II etapu jedynym kryterium oceny ofert była cena. Zadaniem inżyniera kontraktu było m.in. zarządzanie i nadzór nad wykonaniem II etapu przebudowy, pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, kontrola wykonanego zadania w okresie gwarancji na roboty budowlane. Z inżynierem kontraktu II etapu zawarto umowę 5 stycznia 2011 r., której treść była zgodna z wzorem określonym w SIWZ. W umowie przewidziano wynagrodzenie wykonawcy w wysokości 1 756,8 tys. zł. Kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w przebiegu przedmiotowego postępowania.

3.2.2. Wykonywanie prac budowlanych

Wykonywanie prac budowlanych podzielono na 4 etapy

- I etap realizacyjny rozpoczęto 26 stycznia 2010 r. od podpisania umowy z wykonawcą. Zgodnie z umową roboty budowlane miały zakończyć się 30 czerwca 2011 r. Termin ten uległ wydłużeniu do 10 listopada 2011 r. Protokół odbioru końcowego prac podpisano 24 listopada 2011 r. W ramach I etapu wydatkowano 53 286,4 tys. zł (planowano 39 479,3 tys. zł);
- II etap realizacyjny rozpoczęto 17 listopada 2010 r. od podpisania umowy z wykonawcą. Zgodnie z umową roboty budowlane powinny zakończyć się do 17 listopada 2013 r. Wykonawca nie wykonał przedmiotowych prac w terminie umownym¹⁹. Prace zakończono 30 maja 2014 r. Do tego dnia za zrealizowane prace II etapu Miasto zapłaciło wykonawcy 90 831,6 tys. zł;
- III etap realizacyjny rozpoczęto 25 października 2011 r. od podpisania umowy z wykonawcą. Prace zakończono w terminie wynikającym z umowy, co potwierdzono protokołem odbioru końcowego z 7 listopada 2012 r. W ramach etapu III wydatkowano 10 216,9 tys. zł;
- IV etap realizacyjny rozpoczęto 8 października 2013 r. od podpisania umowy z Wykonawcą. Zgodnie z umową roboty budowlane miały potrwać do 31 października 2014 r. Do 30 maja 2014 r. za zrealizowane prace wypłacono wykonawcy 2 148,7 tys. zł.

¹⁸ W sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 87, poz. 605).

¹⁹ Zgodnie z przesłanym przez Miasto 30 maja 2014 r. do CUPT zaktualizowanym Harmonogramem Realizacji Projektu i Planem finansowym Projektu, termin rozliczenia finansowego II etapu przewidziany został na 31 lipca 2014 r.

Wskutek nieujęcia w projekcie wykonawczym pełnego zakresu robót budowlanych i koniecznością wykonania dodatkowych prac budowlanych realizacja I etapu Inwestycji uległa wydłużeniu o 55 dni w stosunku do terminu zakończenia finansowego rozliczenia tego zadania określonego w Harmonogramie Projektu²⁰. Natomiast termin robót budowlanych przesunięto o ponad 4 miesiące²¹.

Opóźnienie realizacji II etapu Inwestycji według stanu na 30 maja 2014 r. wynosiło 50 dni w stosunku do terminu zakończenia finansowego zadania oraz 194 dni w stosunku do terminu wykonania robót wskazanego w umowie z wykonawcą.

W trakcie realizacji I etapu Inwestycji w dziewięciu przypadkach stwierdzono inne warunki gruntowe niż wykazane w projekcie budowlanym, a w trakcie realizacji II etapu – w 10 przypadkach, w tym m.in. (1) na etapie I po rozbiórce warstw drogi wykonawca natrafił na grunt nasypowy składający się z ziemi urodzajnej, gruzu oraz domieszek piasku i żwiru, nienadający się do stabilizacji cementem zgodnie z projektem; (2) na etapie II wykonawca poinformował o występowaniu niewłaściwego podłoża na odcinku jezdni prawej. W związku z powyższym konieczne było wykonanie dodatkowej dokumentacji geotechnicznej dla tych odcinków. Skutkowało to zawarciem przez MZD umów o roboty dodatkowe i aneksów, które **zwiększyły wydatki na realizację I etapu o 35%**.

W trakcie prac w ramach I i II etapu wystąpiły problemy dotyczące jakości nawierzchni:

- I etap. W III kwartale 2011 r. wykonawca został poinformowany przez MZD o wystąpieniu nierówności nawierzchni na przebudowanym odcinku. MZD zobowiązało IK i Wykonawcę do podjęcia środków naprawczych, czego efektem było powtórne ułożenie warstwy ścieralnej na wskazanym odcinku. W dniu 29 października 2011 r. inżynier nadzoru branży drogowej w zespole IK dokonał odbioru warstwy ścieralnej, a w następujących dniach dokonywano czynności frezowania nawierzchni i położenia nowej warstwy ścieralnej²². Jednakże już w maju 2012 r. w trakcie wiosennego gwarancyjnego przeglądu stwierdzono występowanie kolein, a w trakcie przeglądu dokonanego z udziałem przedstawicieli MZD, IK i Wykonawcy stwierdzono występowanie kolein już na trzech odcinkach uznając, iż „*trudno jednoznacznie określić powody wystąpienia deformacji nawierzchni*”, a przyczyny mogą być zależne od wielu czynników²³. W styczniu 2013 r. wykonawca przedstawił wyniki badań kontrolnych wraz z projektem naprawczym. Zaproponowano wykonanie w kwietniu 2013 r. odcinka próbnego. Proces układania nowych warstw był kontrolowany przez laboratorium powołane przez IK²⁴. Przed frezowaniem dokonano odwiertu oraz zrobiono analizy już wbudowanych mieszanek pod kątem jakości użytych materiałów i wykonanych robót. Stwierdzono, że warstwa podbudowy, warstwa wiążąca oraz warstwa ścieralna nie spełniają założonych

²⁰ Inwestycję odebrano w dniu 24 listopada 2011 r. Termin rozliczenia finansowego I etapu mijał 30 września 2011 r. Dopiero aneksem z dnia 2 stycznia 2012 r. do umowy dofinansowania zawartej z CUPT „usankcjonowano” opóźnienie, ustalając termin rozliczenia na 31 stycznia 2012 r.

²¹ Aneks nr 2 do umowy z dnia 26 stycznia 2010 r. Termin robót budowlanych przesunięto z 30 czerwca 2011 r. na 10 listopada 2011 r.

²² W dzienniku budowy branży drogowej brak jest zapisów dotyczących wykonania naprawy.

²³ Protokół z 19 września 2012 r.

²⁴ Było to pierwsze badanie laboratoryjne branży drogowej dokonane przez IK I etapu

w SST wymagań. Po wykonaniu odcinka próbnego plan naprawczy przewidywał monitorowanie zachowania się nowo wbudowanych warstw przez jeden rok, jednakże już we wrześniu 2013 r. stwierdzono odkształcenia oscylujące od 0,5 mm do 5,8 mm. W protokole z jesienno-letniego przeglądu gwarancyjnego²⁵ zawarto ocenę, że w związku z niejednoznacznymi wynikami badań, równoczesnymi problemami z jakością robót na II etapie realizowanym przez tego samego wykonawcę, przedstawiony przez niego program naprawczy nie może być kontynuowany²⁶.

- II etap. W II kwartale 2013 r. stwierdzono występowanie deformacji trwałych na przekazanych Zamawiającemu w użytkowanie w lipcu 2012 r. skrzyżowaniu ul. Toruńskiej i ul. Inowrocławskiej. Koleiny powstały w strefie hamowania oraz zatrzymywania pojazdów. Na skrzyżowaniu DK-91 z ul. Inowrocławską IK stwierdził w sierpniu 2013 r. występowanie kolein o głębokości od 0,1 mm do 17,9 mm. Po wymianie opinii i uwag dokonano w maju 2014 r. naprawy jezdni poprzez likwidację kolein.

3.3. Rozliczenie Projektu

Prezydent Włocławka zawarł 27 września 2010 r. z CUPT umowę o dofinansowanie projektu w ramach działania 6.1: Rozwój sieci drogowej TEN-T priorytetu VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T PO IS 2007-2013, w której ustalono m.in. dofinansowanie projektu na kwotę nie wyższą niż 108 499,0 tys. zł, planowaną wartość projektu na kwotę 285 000,0 tys. zł (równą maksymalnej kwocie wydatków kwalifikowalnych) oraz wysokość środków publicznych na finansowanie wkładu własnego do kwoty 162 250,9 tys. zł, a także termin realizacji Projektu (oraz okres kwalifikowalności wydatków) do 31 marca 2014 r. Zapisy umowy o dofinansowanie zmieniono do zakończenia kontroli NIK czterema aneksami, w wyniku których ustalono m.in. wysokość dofinansowania do kwoty 145 407,6 tys. zł, wartość projektu – 205 194,7 tys. zł, wydatki kwalifikowalne - 171 067,8 tys. zł i kwotę na sfinansowanie wkładu własnego nie większą niż 17 106,7 tys. zł oraz termin realizacji do 31 grudnia 2014 r. Projekt składał się z 22, a po zmianie 24 zadań, w tym czterech dotyczących wykonania robót budowlanych.

Sporządzanie wniosków o płatność oraz prowadzenie korespondencji z Instytucją Wdrażającą leżało w gestii Prezydenta. W okresie od 13 grudnia 2010 r. do 12 marca 2014 r. Prezydent złożył do Instytucji Wdrażającej 14 wniosków o płatność na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych 157 826,5 tys. zł, w tym o wnioskowaną do refundacji kwotę w wysokości 113 879,6 tys. zł. Wnioski sporządzone zostały w terminach zgodnych z Instrukcją do wniosku o płatność będącą załącznikiem do „Zaleceń w zakresie wzoru wniosku beneficjenta o płatność w ramach PO IS”.

Jako niegospodarne Najwyższa Izba Kontroli oceniła zlecenie przez Dyrektora MZD podmiotowi zewnętrznemu usługi doradztwa dotyczącej przygotowania wniosku do CUPT o przedłużenie terminu realizacji umowy. Zakres przedmiotowy tej usługi mieścił się w obowiązkach dwóch pracowników MZD. Działanie to naraziło budżet Włocławka na stratę w wysokości 33,8 tys. zł. W opinii Najwyższej Izby Kontroli działanie Dyrektora MZD w powyższym zakresie nie znajdowało merytorycznego uzasadnienia i było przykładem korupcyjnego mechanizmu dowolności.

²⁵ 4 września 2013 r.

²⁶ IK zaproponował, by w okresie zimowym 2013/2014 wykonawca przedstawił do akceptacji MZD „rzetelny program naprawczy, uzupełniony o ekspertyzę i badania”, a stosowne naprawy zakończyć na wiosnę 2014 r.

W dniu 26 czerwca 2013 r. Dyrektor MZD, po przeprowadzonych negocjacjach, zlecił podmiotowi zewnętrznemu z siedzibą w Sopocie wykonanie usługi polegającej na prowadzeniu doradztwa w zakresie przygotowania wniosku do CUPT wraz z niezbędną dokumentacją, dotyczących wykazania przesłanek do przedłużenia terminu realizacji umowy z wykonawcą robót budowlanych w ramach II etapu Inwestycji, za wynagrodzeniem 33,8 tys. zł. **Projekt pisma do Dyrektora CUPT zleceniobiorca złożył w MZD 27 czerwca 2013 r., tj. jeden dzień po zawarciu umowy. Składał się on z czterech stron formatu A4 oraz 15 załączników, które znajdowały się wcześniej w posiadaniu MZD lub były dostępne do użytku MZD.** Usługę tę zlecono, pomimo iż dwóm spośród czterech osób zatrudnionych w MZD na podstawie umów zlecenia przypisano w zakresie obowiązków m.in. przygotowywanie wniosków o udzielenie zamówienia publicznego „w zakresie działania Wydziału Realizacji Projektów Europejskich” oraz opracowywanie projektów umów, porozumień oraz aneksów w zakresie prowadzonych przez ten wydział inwestycji. Również zatrudniona na umowę zlecenia kolejna osoba miała w zakresie zadań przypisane m.in. przygotowywanie lub opiniowanie pod względem formalnym projektów umów, aneksów, porozumień w stosunkach umownych Miasta z osobami trzecimi w zakresie inwestycji współfinansowanych ze środków europejskich. Sporządzony przez podmiot zewnętrzny wniosek nie został uwzględniony przez Instytucję Wdrażającą.

W trakcie realizacji Inwestycji Instytucja Wdrażająca po przeprowadzonych kontrolach i weryfikacji wniosków o płatność zdecydowała o pomniejszeniu dofinansowania Projektu o kwotę 28 203,2 tys. zł, co wynikało z nieuznania przez CUPT za kwalifikowalne części wydatków i nałożenia korekt finansowych w wysokości 34 126,8 tys. zł. Dotyczyło to m.in. wydatków: związanych z nabyciem gruntów (1 906,3 tys. zł); na przebudowę drogi krajowej – I etap (22 944,0 tys. zł) - głównie z powodu zwiększenia zakresu robót w stosunku do umowy podstawowej i przekroczenia przedmiaru robót dodatkowych i zamiennych, w związku z naruszeniem Pzp; na przebudowę drogi krajowej - II etap (8 022,7 tys. zł) - głównie z powodu nałożenia korekty finansowej w związku z naruszeniem Pzp.²⁷

²⁷ M.in. w wyniku 20 kontroli realizacji Projektu przeprowadzonych przez Instytucję Wdrażającą: w 15 przypadkach (13 kontroli ex-post i dwie kontrole ex-ante) CUPT wydało opinie, w których dokonano oceny nieprawidłowości uznając je jako istotne zastrzeżenia skutkujące ustaleniem korekty finansowej (5%, 25% lub 100% wydatków) lub uznaniem wydatków za niekwalifikowalne. Tylko w czterech przypadkach (kontroli ex-ante) wydano opinie bez zastrzeżeń lub z zastrzeżeniami mogącymi w przyszłości skutkować ustaleniem korekty finansowej, które to opinie, po realizacji zaleceń pokontrolnych, zmienione zostały na ocenę bez zastrzeżeń lub z nieistotnymi zastrzeżeniami.



Źródło: Włocławek ul. Chopina. Miejski Zarząd Dróg we Włocławku. Opublikowane na www.mzdwloclawek.pl

3.4 Nadzór inwestorski

Nadzór inwestorski nad przebudową sprawował inżynier kontraktu wybierany w trybie Pzp oddzielnie dla każdego etapu Inwestycji²⁸. Prawa i obowiązki osób sprawujących nadzór inwestorski wskazano w art. 25-26 Prb. Ponadto, zgodnie z zapisami zawartymi w umowach, IK zobowiązany został m.in. do (1) pełnienia funkcji inżyniera nadzoru inwestorskiego, zgodnie z przepisami prawa i postanowieniami pozwoleń na prowadzenie budowy; (2) współpracy z MZD i podejmowania działań na jego rzecz w okresie realizacji umowy na przebudowę DK-91; (3) wspierania MZD we wszystkich czynnościach technicznych, administracyjnych i finansowych związanych z realizacją umowy na przebudowę DK-91; (4) monitorowania postępu robót i jakości ich wykonania; (5) organizowania narad koordynacyjnych i rad budowy; (6) sporządzania sprawozdań; (7) ustalania zakresu i wykonywania dodatkowych badań laboratoryjnych – we własnym zakresie, w laboratorium innym niż to, którym dysponuje wykonawca robót; (8) uczestniczenia w pobieraniu próbek i analizowania wyników badań. Zgodnie z umowami IK miał decydować o dopuszczeniu m.in. materiałów, prefabrykatów przeznaczonych do wykorzystania przy realizacji robót oraz o zatwierdzaniu receptur i technologii proponowanych przez wykonawcę, a ponadto miał prowadzić kontrole wykonanych robót w okresie gwarancyjnym²⁹.

Dyrektor MZD uczestniczył w naradach organizowanych przez IK oraz przyjmował sprawozdania z narad i miesięczne zbiorcze sprawozdania. Ponadto przedstawiciele MZD uczestniczyli

²⁸ Decyzję o ustanowieniu IK podjęto, pomimo że w strukturze MZD było stanowisko ds. nadzoru inwestorskiego. Według Dyrektora MZD powodem tej decyzji był brak zatrudnienia w MZD „branżystów” mogących zapewnić nadzór nad wszystkimi realizowanymi robotami w ramach Inwestycji, dlatego zdecydowano się na powierzenie nadzoru inwestorskiego podmiotowi zewnętrznemu.

²⁹ W okresie gwarancyjnym IK mają obowiązek dokonywać przeglądów gwarancyjnych: (1) wiosennego – do 30.04. każdego roku; (2) jesiennego – do 01.10. każdego roku. Z tych przeglądów IK zobowiązany był sporządzać protokół, w którym powinien określać zakres wystąpienia ewentualnych wad i usterek, a także termin ich usunięcia przez wykonawcę. Okres gwarancji robót budowlanych etapu I wynosił 48 miesięcy, liczony od dnia następnego po dokonaniu bezusterkowego odbioru końcowego lub potwierdzenia usunięcia wad stwierdzonych przy końcowym odbiorze robót. Dla etapu II okres gwarancyjny wynosił 60 miesięcy.

w roboczych spotkaniach, podczas których na bieżąco dokonywano analizy dostrzeżonych błędów projektowych oraz innych nieprawidłowości, a także omawiano sposoby ich eliminowania. Sprawowanie przez MZD nadzoru nad rzetelnością okresowych (zbiorczych miesięcznych) informacji przygotowywanych przez IK polegało także na sprawdzeniu formalnym – w zakresie zgodności treści z wymaganiami SIWZ, oraz merytorycznym – w zakresie zgodności treści z informacjami omawianymi na naradach budowy i dokumentami przekazywanymi przez wykonawcę.

Pomimo podejmowania powyższych działań, Dyrektor MZD nie wyegzekwował w ramach sprawowanego nadzoru obowiązku IK dla I etapu uczestniczenia w pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych w celu zweryfikowania zgodności materiałów i robót z SST i dokumentacją projektową. Ponadto IK zarówno I, jak i II etapu nie informowali MZD w trakcie realizacji inwestycji o nieprzestrzeganiu przez wykonawców procedur określonych w PZJ³⁰.

Jako nieprawidłowy Izba oceniła skład powołanej przez Dyrektora MZD Komisji Odbiorowej I etapu Inwestycji. Wśród 17 osób trzy reprezentowały MZD i po siedem Inżyniera Kontraktu i wykonawcę³¹. W konsekwencji wykonawca uczestniczył w dokonaniu finalnej oceny rzeczywistego wykonania przez siebie robót w odniesieniu do ich ilości, jakości i wartości, pod względem zgodności z SST i dokumentacją projektową wykonanych robót, co stanowiło ewidentny konflikt interesów. Świadczyło też o rażącym zaniedbaniu interesów zamawiającego. Komisja dokonała 24 listopada 2011 r. odbioru końcowego, nie wnosząc żadnych uwag.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli MZD jako inwestor nie dochował należytej staranności w zakresie egzekwowania od inżyniera kontraktu, zwłaszcza I etapu, jego obowiązków wynikających z wykonywanego nadzoru inwestorskiego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na fakt, iż IK II etapu został wybrany dopiero po prawie dwóch miesiącach od wyboru wykonawcy robót tego etapu³². Taka „kolejność” spowodowała nieuzasadnioną zwłokę w realizacji tego etapu Inwestycji i brak możliwości rozpoczęcia prac budowlanych w terminach wynikających z umowy wykonawcy robót z MZD³³, albowiem IK zaczął wykonywać swoje obowiązki dopiero w lutym 2011 r. Wybór IK powinien być dokonany przed wyborem wykonawcy robót, gdyż umożliwia realizację Inwestycji w jej początkowym etapie zgodnie z harmonogramem³⁴.

³⁰ W sprawozdaniu końcowym IK I etapu stwierdzono, że wszystkie prace wykonane zostały w pełnym zakresie i zgodnie z wymogami określonymi w dokumentach kontraktowych. W SST określono m.in., że: (1) w toku wykonywania prac budowlanych IK miał obowiązek dokonywać weryfikacji systemu kontroli robót Wykonawcy poprzez m.in. porównanie wyników własnych badań kontrolnych i wyników badań przeprowadzanych przez wykonawcę; (2) IK ma oceniać zgodności materiałów i robót z dokumentacją projektową na podstawie wyników własnych badań kontrolnych, jak i wyników badań dostarczanych przez wykonawcę

³¹ SST D-M-00.00.00 Wymagania ogólne CPV 45000000-7 pkt. 8.4.1 stanowi, że odbiór końcowy miała dokonać „(...) komisja wyznaczona przez Zamawiającego w obecności Inżyniera i Wykonawcy”.

³² Umowę z wykonawcą II etapu Inwestycji zawarto 17 listopada 2010 r., a z IK II etapu 5 stycznia 2011 r.

³³ Zgodnie z umową z wykonawcą II etapu Inwestycji przekazanie placu budowy powinno nastąpić w terminie 14 dni od zawarcia umowy, a rozpoczęcia robót w terminie 7 dni od przekazania placu budowy.

³⁴ IK realizując swoje zadania może bezzwłocznie przystąpić do analizy projektów budowlanych, pozwoleń i innych dokumentów oraz ich zatwierdzania, np. PZJ, czy też uczestniczyć w przekazaniu placu budowy.

3.5. Nadzór Prezydenta nad realizacją Inwestycji

Miasto Włocławek nie wdrożyło rozwiązań dotyczących nadzoru nad prowadzonymi inwestycjami. W 2009 r. zasady dotyczące nadzoru i kontroli inwestycji określono w zarządzeniu Prezydenta nr 29/2009 z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie trybu nadzoru i kontroli zadań inwestycyjnych³⁵. Rozwiązania te dotyczyły jednak tylko tych inwestycji, które rozliczane były ryczałtowo (II-IV etap Inwestycji). Nie miały więc zastosowania do I etapu Inwestycji rozliczanego zgodnie z obmiarem wykonawczym.

Zgodnie z wymienionym zarządzeniem kontrola prawidłowości realizacji zadań w zakresie branży drogowej należała do zadań Dyrektora MZD, a nadzór nad realizacją zadań wskazanych w zarządzeniu miał sprawować Zastępca Prezydenta³⁶, który zgodnie z regulaminami organizacyjnymi UM odpowiedzialny był także m.in. za prowadzenie współpracy i nadzoru nad działalnością MZD i spółek miejskich w zakresie koordynacji projektów finansowanych ze środków UE oraz innych jednostek organizacyjnych Miasta, jeżeli Prezydent tak postanowi, a także nadzór nad Wydziałami Rozwoju Miasta oraz Inwestycji i Zamówień Publicznych UM.

Według Zastępcy Prezydenta, z zapisu zawartego w regulaminie organizacyjnym wynikało, iż „warunkiem wypełnienia przez niego funkcji nadzorczych w odniesieniu do MZD jest wydanie stosownego upoważnienia, bowiem do tego odnosi się skrót w regulaminie organizacyjnym. Takie postanowienie nie zostało wydane”. Formalne uregulowanie nadzoru Zastępcy Prezydenta zostało określone dopiero 25 października 2013 r. W nowym upoważnieniu dla Dyrektora MZD wszystkie czynności i oświadczenia woli mogące mieć wpływ na umowę o dofinansowanie projektu wymagały dla swojej ważności uprzedniego uzgodnienia z Zastępcą Prezydenta³⁷.

We wcześniejszym okresie jedynym nadzorczym działaniem Prezydenta było zlecenie w MZD kontroli wewnętrznej, którą przeprowadzono na przełomie 2011 i 2012 r. Wyniki tej kontroli potwierdziły liczne naruszenia przez MZD ustawy Pzp, a zespół kontrolny rekomendował skierowanie zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wobec Dyrektora MZD³⁸. Prezydent po analizie protokołu pokontrolnego podjął jedynie decyzję o wzmocnieniu kadrowym MZD poprzez oddelegowanie pracownika UM, specjalisty w zakresie zamówień publicznych, na stanowisko Zastępcy Dyrektora MZD. Prezydent nie podjął przez 18 miesięcy decyzji o skierowaniu zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych³⁹ wobec Dyrektora MZD, a uczynił to dopiero w grudniu 2013 r. Wskutek tego **karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych Dyrektora MZD za czyny popełnione w latach**

³⁵ Zasady te określono w związku z wystąpieniem Prokuratora Rejonowego we Włocławku z dnia 30 października 2008 r. dotyczącego nieprawidłowości związanych z rozliczeniem ryczałtowym inwestycji „Przebudowa skrzyżowania - Al. Kazimierza Wielkiego- ul. Płocka- Al. Ks. Jerzego Popiełuszki

³⁶ Ds. rozwoju i inwestycji

³⁷ Tym samym Prezydent ponosił główną odpowiedzialność z tytułu nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Dyrektora MZD, a odpowiedzialność Zastępcy Prezydenta za całość Inwestycji ograniczona została do okresu po 25 października 2014 r., a wcześniej dotyczyła etapów II, III, IV.

³⁸ Art. 17 ust. 1 pkt 2a, art. 17 ust. 1 pkt 3 oraz art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168) - w brzmieniu obowiązującym 31 stycznia 2012 r., dalej: „ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r.”.

³⁹ Prezydent skierował zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych dopiero w dniu 18 grudnia 2013 r. o czyny z art. 17 ust. 1b pkt. 2 ww. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r..

2010-2011, a nie wskazane w zawiadomieniu Prezydenta, uległa przedawnieniu⁴⁰. Prezydent uznał również, iż w trakcie realizacji Inwestycji nie ma potrzeby przeprowadzania kontroli sprawdzającej w tym zakresie. Późniejsze kontrole CUPT (w 2012 i 2013 r.) potwierdziły naruszenia przez Dyrektora MZD przepisów Pzp i stanowiły podstawę do nałożenia korekt finansowych przez Instytucję Wdrażającą.

Opisany brak działania Prezydenta stanowił naruszenie art. 93 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., który nakazuje organowi sprawującemu nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych **niezwłoczne złożenie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.**



Źródło: Miejski Zarząd Dróg we Włocławku. Opublikowane na www.mzdwloclawek.pl

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przygotowanie i realizacja Inwestycji świadczą o braku właściwego nadzoru Prezydenta nad Dyrektorem MZD, który do 2013 r. podejmował w imieniu Miasta Włocławek nieograniczone czynności w zakresie Inwestycji, akceptowane przez Prezydenta. Działania Prezydenta z tytułu nadzoru należy ocenić jako doraźne, nieskuteczne, często spóźnione i nieadekwatne do zagrożeń, jakie wystąpiły w trakcie realizacji Inwestycji.

⁴⁰ W odniesieniu do czynów Dyrektora MZD z 2010 r. karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych uległa przedawnieniu nawet przed skierowaniem przez Prezydenta zawiadomienia w dniu 18 grudnia 2013 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1 Przebieg kontroli

Wystąpienia pokontrolne do obu kierowników jednostek kontrolowanych skierowano 24 czerwca 2014 r. Mając na uwadze fakt, iż Inwestycja była na końcowym etapie prac, sformułowano wnioski o zapewnienie skutecznego i sprawnego nadzoru nad realizacją Inwestycji (do Prezydenta) oraz sprawnej i skutecznej realizacji Inwestycji (do Dyrektora MZD).

Zarówno Prezydent, jak i Dyrektor MZD złożyli zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych (odpowiednio 4 i 15 zastrzeżeń). Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z 18 sierpnia 2014 r., dotyczącą rozstrzygnięcia zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta, zdecydowano o uwzględnieniu jednego zastrzeżenia w całości, jednego zastrzeżenia w części, w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalono. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z 3 września 2014 r. dotyczącą rozstrzygnięcia zastrzeżeń zgłoszonych przez Dyrektora MZD zdecydowano o uwzględnieniu siedmiu zastrzeżeń w całości, pięciu zastrzeżeń w części, w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalono. Uwzględnione zastrzeżenia nie wpłynęły na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.

W informacji o sposobie realizacji wniosków podano, iż: w Urzędzie powołano zespół do opracowania zasad i trybu nadzoru nad realizowaniem inwestycji przez Miasto Włocławek; w MZD podjęto działania w zakresie prawidłowego stosowania ustawy Pzp, w tym poprzez zapewnienie udziału pracowników zajmujących się przygotowaniem inwestycji i udzielaniem zamówień publicznych we wszystkich możliwych formach dokształcania; zaplanowano wzmocnienie kadrowe poprzez zatrudnienie osób posiadających doświadczenie w zamówieniach publicznych, zatrudniono osobę posiadającą wykształcenie techniczne w zakresie budownictwa mostów i dróg, zaplanowano reaktywację laboratorium drogowego w jednostce. Zapewniono o wzmocnieniu nadzoru nad działaniami IK oraz zdecydowano o powoływaniu komisji odbiorowych zgodnie z SST.

W trakcie kontroli stwierdzono popełnienie czynów skutkujących odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanych z udzielaniem zamówień publicznych, jednakże mając na uwadze, iż czyny te popełniono w latach 2010-2011, odstąpiono od skierowania stosownego zawiadomienia ze względu na przedawnienie karalności. Po przeprowadzonej kontroli skierowano do właściwej miejscowo prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa o czyn z art. 296 § 3 k.k. w zw. z art. 296§1 k.k.⁴¹

4.2 Finansowe rezultaty kontroli

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 49 102,5 tys. zł⁴², dotyczące finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, w tym:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa: 49 068,7 tys. zł, tj. związane z nieprawidłowościami dotyczącymi naruszenia Pzp,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami: 33,8 tys. zł – wydatek związany ze zleceniem podmiotowi zewnętrznemu usługi doradczej.

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 ze zm.).

⁴² Str. 14- 16, 20 niniejszej informacji.

5. Załączniki

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

5.1.1 Realizacja inwestycji

Realizacja procesów budowlanych prowadzona jest na podstawie Prb. Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego określone zostały w rozdziale 3 Prb. Stosownie do art. 17 Prb uczestnikami procesu budowlanego są inwestor, projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego, kierownik budowy lub kierownik robót.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Prb, inwestor jest zobowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania, którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest zobowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności (art. 42 ust. 4 Prb).

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego według art. 25 Prb należy:

- reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej;
- sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie;
- sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania;
- potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo (art. 26 Prb):

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych;
- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie

bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Obowiązki w zakresie sposobu prowadzenia dzienników budowy i osób upoważnionych do dokonywania w nich wpisów - wynikają z art. 42 ust. 2 pkt. 1, art. 45 Prb oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia⁴³. Szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych, w tym krajowych, powiatowych i gminnych reguluje ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁴. W odniesieniu do dróg krajowych decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje wojewoda na wniosek właściwego zarządcy drogi w terminie 90 dni od złożenia tego wniosku (art. 11a ust. 1 i 3). W art. 11d ww. ustawy wskazano wymagania, jakie musi zawierać wniosek, a w art. 11f ust. 1 elementy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W art. 12-22 tej ustawy zawarto uregulowania dotyczące nabywania nieruchomości pod drogi.

Zgodnie z art. 11i ww. ustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Prb, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Według art. 23 ustawy w sprawach dotyczących nabywania gruntów nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁵.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. informacje identyfikujące przedsiębiorców w obrocie gospodarczym, o ile dla konkretnego stanu faktycznego będą stanowiły dane osobowe w rozumieniu art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych, podlegają przepisom tej ustawy. Mogą to być np. inne dane identyfikujące osoby fizyczne, prowadzące działalność gospodarczą, które nie są zawarte w powszechnie dostępnej Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).

5.1.2 Finanse publiczne i finansowanie inwestycji

Zgodnie z art. 44 uofp z 2009 r. (poprzednio art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴⁶, zwanej dalej „uofp z 2005 r.”) - wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Stosownie do art. 53 uofp z 2009 r. (poprzednio art. 44 uofp z 2005 r.) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej

⁴³ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 poz. 687 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

jednostki, przy czym może on powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 uofp z 2009 r. kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Cele kontroli zarządczej wskazane zostały w art. 69 ust. 1 uofp z 2009 r. Zapewnienie funkcjonalnej, adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków prezydenta miasta (art. 69 ust. 1 pkt 2 uofp z 2009 r.). Szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej uregulowano w komunikacie Ministra Finansów.⁴⁷

Ogólne zasady finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych reguluje ustawa z 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego⁴⁸. W art. 3 tej ustawy określono zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych, powiatowych i gminnych. Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg publicznych mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne oraz przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 3 ust. 5).

5.1.3 Zamówienia publiczne.

Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi reguluje Pzp. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8). Stosownie do art. 9 ust. 1 Pzp postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w tej ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10). Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w Pzp.

W art. 31 ust. 1 Pzp zobowiązano zamawiającego do opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Prb przedmiot zamówienia powinien być opisany za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 ust. 2). Według art. 36 Pzp SIWZ winien zawierać m.in.: nazwę oraz adres zamawiającego, tryb udzielenia zamówienia, opis przedmiotu zamówienia, termin wykonania zamówienia, wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy, istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego. W przypadku zamówień na roboty budowlane SIWZ winien zawierać wymagania dotyczące umowy o podwykonawstwo,

⁴⁷ Komunikat Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

⁴⁸ Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.

której przedmiotem są roboty budowlane. Niespełnienie tych wymagań spowoduje zgłoszenie przez zamawiającego odpowiednio zastrzeżeń lub sprzeciwu, jeżeli zamawiający określi takie wymagania. Rozporządzeniem z dnia 2 września 2004 r. Minister Infrastruktury określił szczegółowy zakres i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno - użytkowego⁴⁹. Zgodnie z art. 33 Pzp wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno - użytkowym, a w przypadku kiedy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych – na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno – użytkowym. Minister Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 18 maja 2004 r. określił metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁵⁰. Wymogi dotyczące stosowania poszczególnych trybów uregulowano w rozdziale III Pzp, natomiast zasady zawierania umów zostały określone w Dziale IV Pzp.

Celem postępowania o zamówienie publiczne jest udzielenie zamówienia podmiotowi dającemu rękojmię należytego wykonania umowy. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 Pzp, wyklucza się z postępowania wykonawców nierzetelnych, których działalność przyniosła w przeszłości szkodę jakiegokolwiek zamawiającemu udzielającemu zamówień publicznych⁵¹. W procesie budowlanym ewentualna upadłość wykonawcy wpływa bezpośrednio na sytuację prawną wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie.

⁴⁹ Dz. U. z 2013, poz. 1129

⁵⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1389

⁵¹ Przepis art. 24 ust. 1 pkt. 1 Pzp uchylono przez art. 1 pkt. 4 lit a ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1232)

5.2. Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
2. Ustawa dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.
8. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – uchylona z dniem 31 grudnia 2009 r.
9. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).
10. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2012 r., poz. 608)
14. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr z 2013 r. poz. 1129).

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).
18. Rozporządzenie 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-użytkowym (Dz.U. Nr 130, poz. 1389).
19. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

5.3 Wykaz jednostek skontrolowanych

Lp.	Jednostka skontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	Urząd Miasta Włocławek	Andrzej Pałucki	Negatywna	Delegatura NIK w Bydgoszczy
2	Miejski Zarząd Dróg we Włocławku	Piotr Kosseda	Negatywna	

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej
8. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
9. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
10. Szef Kancelarii Sejmu
11. Szef Kancelarii Senatu
12. Minister Infrastruktury i Rozwoju
13. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
14. Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
15. Prezydent Miasta Włocławek
16. Rada Miasta Włocławek