



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.007.04.2022

Sławomir Napierała
Burmistrz
Miasta i Gminy Nakło nad Notecią
ul. Ks. Piotra Skargi 7
89-100 Nakło nad Notecią

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/052 Realizacja wybranych inwestycji w województwach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, ul. Ks. Piotra Skargi 7, 89-100 Nakło nad Notecią ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Napierała – Burmistrz Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, od 14 grudnia 2010 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji.2. Wybór wykonawcy inwestycji.3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych.5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.
Okres objęty kontrolą	2010-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/58/2022 z 1 kwietnia 2022 r. Mikołaj Rumiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/59/2022 z 1 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4, 171-178)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Wcześniej, tj. od 5 grudnia 2006 r. do 13 grudnia 2010 r. Urząd Burmistrza sprawował Zenon Grzegorek.

³ Tj. do 16 września 2022 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Urząd stworzył właściwe warunki dla przeprowadzenia przebudowy ulicy Długiej: zapewnił jej pełne finansowanie, niezbędną dokumentację projektową, wyłonił wykonawców i Inspektora Nadzoru oraz zabezpieczył swoje interesy w zawartych z nimi umowach. Nie dołożono jednak należytej staranności w sprawowaniu nadzoru nad wywiązywaniem się wykonawców oraz Inspektora Nadzoru z nałożonych na nich obowiązków, w tym zwłaszcza z wdrożenia skutecznego systemu kontroli robót. W konsekwencji pracownicy Urzędu nie zapobiegli niewłaściwemu wykonaniu części prac, pomimo otrzymania sygnałów o nieodpowiedniej jakości robót budowlanych. Jako nieprawidłowe oceniono również niewykazanie należytej staranności przy dokonaniu odbioru końcowego robót oraz dokonanie płatności na podstawie nierzetelnych książek obmiaru. Pozytywnie oceniono natomiast zlecenie niezależnemu podmiotowi badania jakości wykonanych robót.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji inwestycji.

1.1. Badana inwestycja, tj. przebudowa ulicy Długiej w Nakle nad Notecią⁷ (od km 0+000,00 do km 0+925,30⁸ oraz od km 0+925,30 do km 1+011,50⁹)¹⁰, nie była przedmiotem opracowań i dokumentów planistycznych. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza rozważano różne wersje inwestycji, ale z uwagi na charakter zabudowy i wąski pas drogowy, wybrano wariant, zgodny z warunkami technicznymi oraz spełniający potrzeby społeczności lokalnej. Głównymi celami inwestycji były: poprawa komfortu i bezpieczeństwa, doświetlenie przejść dla pieszych, wykonanie wyspy z przejściem dla pieszych oraz uregulowanie gospodarki wód opadowych. Nie wydatkowano środków na wykonywanie opracowań planistycznych. Zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji przypisano w okresie jej realizacji do Wydziału Inwestycji. W latach 2017-2021¹¹ w tym wydziale pracowało 17 osób¹². Pracownicy posiadali doświadczenie związane z prowadzeniem i organizowaniem procesu budowy, a także wykształcenie kierunkowe.

(akta kontroli str. 240-241, 529-534)

1.2. W Urzędzie zapewniono finansowanie dla ww. zadania. Zabezpieczono 3 997,5 tys. zł na realizację odcinka I oraz 302,2 tys. zł na realizację odcinka II, w tym

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

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Droga nr 090810C.

⁸ Dalej: „odcinek I”.

⁹ Dalej: „odcinek II”.

¹⁰ Dalej: „inwestycja”.

¹¹ W roku 2017 rozpoczęto przygotowania dot. inwestycji, tj. opracowano dokumentację projektową.

¹² Dane według stanu na 31 grudnia danego roku. W roku 2019 zatrudnionych było 19 osób, a w 2021 r. 18 osób (według stanu na 31 grudnia).

dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych¹³ zaplanowano w wysokości odpowiednio 1 892,4 tys. zł i 148,8 tys. zł. Umowy na dofinansowanie z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim zawarto 29 października 2019 r. i 13 grudnia 2019 r. w wysokości nie większej niż 2 325,4 tys. zł oraz 174,6 tys. zł. Umowy na realizację inwestycji podpisano po przyznaniu zewnętrznego dofinansowania, a prowadzone postępowanie w sprawie wyłonienia wykonawcy zawierało możliwość unieważnienia w przypadku nieuzyskania środków, które Zamawiający zamierzał przeznaczyć na zrealizowanie zamówienia, zgodnie z art. 93 ust. 1a pzp¹⁴.

(akta kontroli str. 388-407, 501, 527-528, 581-582)

1.3. W Urzędzie posiadano pełną dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia inwestycji, w tym projekty wykonawcze, przedmiar robót, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót oraz kosztorys inwestorski. Wybór wykonawcy dokumentacji projektowej nastąpił zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, tj. zarządzeniem Burmistrza nr 63/2017 z 17 marca 2017 r., gdyż kwota nie przekraczała równowartości w złotych 30 tys. euro. Wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej zlecono wykonawcy zawierając 23 maja 2017 r. umowę nr 246/2017¹⁵. Wykonawca odstąpił od zawartej umowy 31 lipca 2017 r. Kolejną umowę (nr 414/2017) na wykonanie dokumentacji projektowej zawarto 28 sierpnia 2017 r. Zawierała ona postanowienia zabezpieczające interes gminy, w tym zasady: odstąpienia od umowy, kar umownych, gwarancji i rękojmi prawidłowego wykonania zlecenia. Dokumentacja projektowa była kompletna, terminowo przekazana i obejmowała, wszystkie niezbędne elementy.

(akta kontroli str. 552-561, 570-576, 816, 823, 875, 883)

1.4. Przygotowując inwestycje uzyskano niezbędne dokumenty pozwalające na jej przeprowadzenie, tj. postanowienia Starosty Nakielskiego o niewniesieniu sprzeciwu do wykonania zadania polegającego na przebudowie ulicy Długiej z 14 września 2017 r. (na odcinku od ul. Potulickiej do ul. Noteckiej) oraz z 9 października 2017 r. (na odcinku od ul. Noteckiej do ul. Poznańskiej).

(akta kontroli str. 562, 563, 566-569, 879, 36-38, 43)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprawidłowo wypłacono wynagrodzenie należne wykonawcy umowy nr 414/2017 z 28 sierpnia 2017 r., gdyż wypłacono je w trzech ratach¹⁶, mimo że zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 umowy przewidziano dwie faktury, każda w wysokości 50% należnego wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 552, 555, 559-561, 570-575)

¹³ Dalej: „FDS”.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych, (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., w brzmieniu obowiązującym w czasie prowadzenia danego postępowania), dalej: „ppz”.

¹⁵ Dalej: „umowa nr 246/2017”.

¹⁶ W dniach: 20 września 2017 r., 24 października 2017 r. oraz 28 listopada 2017 r.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, m.in. że wynagrodzenie zostało wypłacone w dwóch ratach zgodnie z umową, a trzecia faktura dotyczyła prac dodatkowych objętych aneksem nr 1/2017.

(akta kontroli str. 363)

W ocenie NIK wszystkie wypłacone środki dotyczyły umowy nr 414/2017, a zgodnie z treścią jej § 7 ust. 2 wypłatę wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy przewidziano w dwóch ratach. Ta zasada nie została zmieniona na żadnym etapie wykonywania zadania. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż sam aneks do umowy został wprowadzony przed wypłatą pierwszej transzy, zatem pełna wysokość wynagrodzenia znana była pracownikom Urzędu jeszcze przed dokonaniem pierwszej płatności.

2. Zlecono wykonanie kanału technologicznego bez wcześniejszego dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 Prawa Budowlanego, pomimo że art. 29 ust. 1 pkt 24 ww. tego wymagał.

(akta kontroli str. 36-38, 43)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, m.in. że powodem braku zgłoszenia było przeoczenie związane z brakiem fizycznej możliwości pozyskania aktualnej mapy z obszaru prowadzonych prac.

(akta kontroli str. 1046)

Zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego zgłoszenie musi być dokonane przez terminem zamierzonego rozpoczęcia robót, a możliwość przystąpienia do wykonywania robót budowlanych możliwa jest, jeżeli właściwy organ nie wniósł sprzeciwu w przewidzianym terminie.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, iż pracownicy Urzędu zapewnili pełne finansowanie inwestycji oraz niezbędną dla niej dokumentację projektową. Zawarte umowy z projektantami zabezpieczyły interesy zamawiającego. Negatywnie oceniono wykonanie kanału technologicznego pomimo braku wymaganego zgłoszenia oraz rozliczenia jednej z umów niezgodnie z jej regulacjami.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wybór wykonawców inwestycji.

2.1. Przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia pracownicy Urzędu oszacowali jego wartość na podstawie kosztorysu inwestorskiego z 21 lutego 2019 r. dla odcinka I oraz z 21 marca 2019 r. dla odcinka II. Postępowanie nie zostało podzielone w celu uniknięcia stosowania pzp. SIWZ¹⁷ zawierał wszystkie elementy wymagane w art. 36 pzp, określał także warunki udziału w postępowaniu dotyczące: zdolności technicznej lub zawodowej, doświadczenia i osób zdolnych do realizacji zamówienia oraz sytuacji finansowej lub ekonomicznej¹⁸.

(akta kontroli str. 589-591, 781, 1056-1063)

¹⁷ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia dla zadań przebudowy drogi gminnej, tj. ul. Długiej w Nakle nad Notecią, dalej: "SIWZ".

¹⁸ Spełnianie wymogów w pierwszym etapie weryfikowano poprzez złożenie oświadczenia, a w drugim etapie postępowania oferent przekładał wykaz robót budowlanych, osób skierowanych do realizacji zamówienia (SIWZ zawierał szczegółowe wymagania co do treści wykazów) oraz informacji banku/kasy oszczędnościowo-kredytowej potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych.

2.2. Ogłoszenie o postępowaniu umieszczono na stronie internetowej BIP zamawiającego 17 lipca 2019 r. Zawierało ono wszystkie elementy wskazane w art. 41 pzp. Burmistrz do przeprowadzenia jednego postępowania powołał dwie komisje, a samo postępowanie prowadzono i dokumentowano w sposób nierzetelny. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 577-579, 713-727, 781, 783-788)

2.3. Członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp. Zamawiający żądał wniesienia wadium odpowiednio dla odcinków: I i II w wysokości 50 i 5 tys. zł, tj. nieprzekraczającej 3% wartości zamówienia. Treść ofert odpowiadała SIWZ, a wyboru najkorzystniejszej z nich dokonano na podstawie kryteriów ceny oraz deklarowanego okresu gwarancji na wykonane prace. Zamawiający nie unieważnił postępowania, a w jego trakcie nie złożono odwołań. Umowy zawarto 2 października 2019 r., tj. we właściwym terminie. Były one zgodne ze wzorem określonym w SIWZ. Przewidziano w nich kary umowne za nienależyte ich wykonywanie oraz m.in. za opóźnienia w wykonaniu zamówienia i usunięciu wad oraz usterek, nieprawidłowości w zakresie ujawniania podwykonawców, a także wypłaty im wynagrodzenia. Wykonawcy złożyli zabezpieczenie należytego wykonania umowy, ale ich ważność nie obejmowała części wymaganego okresu. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 589-593, 710-712, 728, 738-740, 750, 758, 768-769, 777, 781-788)

2.4. SIWZ przewidywał możliwość udzielenia zamówienia dodatkowego zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp, tj. do wysokości 50% zamówienia podstawowego. Zawarta umowa określała warunki jakie musiały być spełnione by zlecić wykonania dodatkowych robót. Zarówno SIWZ jak i umowa określały termin wykonania prac na 11 miesięcy od dnia podpisania umowy. Nie przewidywano podziału prac na etapy. Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót z 11 września 2017 r.¹⁹ określały wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych oraz badania tych materiałów, ponadto wskazywano na warunki atmosferyczne przy wykonywaniu robót drogowych. Warunki kontroli jakości robót określał SIWZ, w którym zabezpieczono prawo Zamawiającego do dokonania badań konstrukcji wykonanej nawierzchni. Umowy na oba odcinki zawierały warunki gwarancji i rękojmi oraz zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia. Ustalono zasady usunięcia stwierdzonych wad, odbioru robót zanikających oraz ulegających zakryciu. Wyliczono także jakie dokumenty należało przedłożyć przed odbiorem końcowym.

(akta kontroli str. 622, 728-750, 758-780)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Postępowanie o zamówienie publiczne nr ZP.271.27.2019 polegające na przebudowie ul. Długiej prowadzono i dokumentowano nierzetelnie, gdyż:

¹⁹ Dalej: „SSTWiOR”.

a) do prowadzenia postępowania powołano dwie komisje (zarządzeniami nr 129/2019 i 130/2019), pomimo że prowadzono jedno postępowanie, a zgodnie z art. 19 ust. 2 pzp „Kierownik zamawiającego może powołać komisję przetargową.”

(akta kontroli str. 577-578)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że do postępowania powołano dwie komisje, gdyż początkowo planowano, że zamówienia będą przedmiotem osobnych postępowań. Dopiero w trakcie prac postępowania połączono. W skład komisji wchodziły te same osoby i czynności zostały połączone w jedno postępowanie.

(akta kontroli str. 245)

Literalne brzmienie przywołanego przepisu wskazuje, że do jednego postępowania powoływana może być jedna komisja. Ponadto treść zarządzeń o powołaniu komisji wskazywała nazwę postępowania²⁰, którego nie prowadzono, gdyż wymienione tam zadania były jedynie częścią prowadzonego postępowania.

b) protokół z przeprowadzonego postępowania:

– sporządziła osoba pełniąca funkcję przewodniczącej komisji przetargowej²¹, mimo że zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy komisji przetargowej²² dokumentowanie czynności komisji, w tym sporządzanie protokołu postępowania było obowiązkiem sekretarza komisji.

(akta kontroli str. 536, 540-541, 577-578, 713, 727)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że protokół został sporządzony omyłkowo przez przewodniczącego komisji z uwagi na dużą liczbę prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 244)

– w punkcie 2 ust. 7 zawierał informacje, że inwestycja finansowana była ze środków Unii Europejskiej, choć inwestycja była finansowana ze źródeł FDS²³, a jako podstawę powołania komisji w punkcie 4 lit. A. ust. 2 wskazano zarządzenie nr 133/2019, choć właściwe były zarządzenia nr 129/2019 i 130/2019.

(akta kontroli str. 577-579, 713-715, 727)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że uchybienia wynikły z pomyłki.

(akta kontroli str. 244)

c) informacja z 22 sierpnia 2019 r. o odrzuceniu jednego z oferentów zawierała nieprawidłową nazwę podmiotu trzeciego, na którego oferent powoływał się w zakresie posiadanego doświadczenia i kwalifikacji.

(akta kontroli str. 623, 637)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że uchybienie wynikało z pomyłki.

(akta kontroli str. 361)

²⁰ Zarządzenie nr 129/2019 w sprawie powołania Komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej – ul. Długa (090810C) do km 0+000,00 do km 0+925,3 w Nakle nad Notecią” oraz Zarządzenie nr 129/2019 w sprawie powołania Komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej – ul. Długa (090810C) do km 0+925,3 do km 1+011,5 w Nakle nad Notecią”.

²¹ Zgodnie z zarządzeniami nr 129/2019 i 130/2019.

²² Stanowiący Załącznik do zarządzenia Burmistrza nr 10/2017 z 4 stycznia 2017 r.

²³ Informacje na ten temat wskazano w dalszej części protokołu.

2. W Urzędzie nierzetelnie nadzorowano realizację obowiązku zabezpieczenia należytego wykonania umowy, gdyż dwóch wykonawców umów²⁴ przedłożyło gwarancję w zakresie 70% kwoty zabezpieczenia na okres do dnia 2 października 2020 r., pomimo że zgodnie z SIWZ część XVII pkt 11 ust 1 lit. a zabezpieczenie to obejmować powinno okres od dnia zawarcia umowy do zakończenia robót i protokolarnego odbioru + 30 dni. Odbioru dokonano 23 września 2020 r., co oznaczało wymóg ważności zabezpieczenia do 23 października 2020 r.

(akta kontroli str. 109-111, 156-158, 589, 592-593, 710-712)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że złożone zabezpieczenie zostało wniesione prawidłowo i obejmowało okres przeznaczony na realizację umowy oraz dodatkowy okres 30 dni. Gwarancja składana jest przed podpisaniem umowy i wówczas nie jest znana dokładna data odbioru prac.

(akta kontroli str. 245-246)

Zgodnie z przywołanym zapisem SIWZ zabezpieczenie powinno obejmować 30 dni od daty protokolarnego odbioru. Zamawiający miał obowiązek zadbać by ważność gwarancji obejmowała cały wymagany okres. Obowiązki z SIWZ wiążą strony przez cały okres umowy, a nie tylko do momentu jej zawarcia.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, w Urzędzie prawidłowo wyłoniono wykonawców inwestycji, choć postępowanie dokumentowano i prowadzono w sposób nierzetelny. Prawidłowo oszacowano wartość zamówienia. Niewłaściwie nadzorowano realizację umowy, gdyż nie zapewniono przedłożenia przez wykonawców gwarancji należytego wykonania prac obejmujących cały wymagany w SIWZ okres.

OBSZAR

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Roboty budowlane na obu odcinkach rozpoczęto 5 dni po podpisaniu umowy z wykonawcami, tj. zgodnie z zaplanowanym terminem. Inwestycja na obydwu odcinkach została zrealizowana w terminie wynikającym z umów, tj. w ciągu 11 miesięcy od dnia ich podpisania.

(akta kontroli str. 8-9, 109-111, 125, 127, 156-158, 179-208)

Wskaźnik zaawansowania wykonania robót budowlanych na odcinku I wynosił: 79,8% na 30 listopada 2019 r., 82,2% na 29 lutego 2020 r., 122,1% na 31 marca 2020 r., 92,8% na 30 kwietnia 2020 r., 51,4% na 30 czerwca 2020 r., 93,8% na 31 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 12, 28, 234, 239)

3.2. Zamawiający podpisał z Wykonawcą inwestycji na odcinku I dwa aneksy dotyczące: a) wykonania robót dodatkowych dotyczących zaprojektowania i wykonania kanału technologicznego wraz ze studniami teletechnicznymi, połączenia odprowadzenia wód deszczowych z ulicy Łącznej (aneks nr 2)²⁵, b) dostosowania i przebudowania wjazdów, dojazdów do budynków oraz wykonania odwodnień z terenów

²⁴ Wykonawca umowy nr 445/2019 oraz 446/2019.

²⁵ Aneks nr 2/2020 z dnia 03 lipca 2020 r. do Umowy Nr 445/2019 zawartej w dniu 02 października 2019 r. w Nakle nad Notecią na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej – ul. Długa (090810C) od km 0+000,00 do km 0+925,30 w Nakle nad Notecią”.

posesji zlokalizowanych bezpośrednio przy granicy działki (aneks nr 3)²⁶. Za ww. roboty dodatkowe Zamawiający wypłacił Wykonawcy łącznie 133,71 tys. zł brutto.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że w Urzędzie nie posiadano na dzień przygotowania inwestycji dokumentacji projektowej kompleksowego opracowania dotyczącego systemu monitoringu miasta i sieci przesyłu danych ze względu na ograniczone środki finansowe.

Roboty dodatkowe zrealizowano na podstawie kosztorysów przygotowanych przez Wykonawcę, zatwierdzonych przez Inspektora oraz Zamawiającego, tj. zgodnie z § 9 pkt 6 umowy o roboty budowlane na odcinku I.

(akta kontroli str. 13, 30-33, 36-52, 233, 250-251)

Na odcinku II nie dokonywano zmian zakresu rzeczowego inwestycji.

(akta kontroli str. 123-170)

Zamawiający podpisał z Wykonawcą inwestycji na odcinku I jeden aneks dotyczący robót zaniechanych zmniejszający wartość zamówienia o 193,33 tys. zł brutto²⁷. Roboty zaniechane dotyczyły robót drogowych, organizacji ruchu i oznakowania, kanalizacji deszczowej i zostały opisane w protokole konieczności zatwierdzonym m.in. przez Inspektora Nadzoru oraz Zamawiającego.

(akta kontroli str. 34-35, 53-64)

3.3. Wyboru Inspektora Nadzoru dokonano w drodze prawidłowo zorganizowanego przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 810-815)

Zgodnie z umową Inspektor Nadzoru miał obowiązek m.in.: zarządzania realizacją zadań inwestycyjnych na obu odcinkach mając na względzie zakończenie zadania w sposób poprawny jakościowo w przewidzianych terminach, zapoznanie się z dokumentacją nadzorowanych robót oraz warunkami umów zawartych pomiędzy Zamawiającym a wykonawcami, instruowanie wykonawców odnośnie technologii robót, ocenę technicznej poprawności ich wykonania, kwalifikowanie robót jako dodatkowych.

(akta kontroli str. 15, 133, 221-226)

W odniesieniu do realizacji robót na odcinku I sporządzono komisyjnie cztery protokoły częściowego odbioru wykonanych robót zawierające m.in. zestawienie zakresu wykonanych prac, wartości wykonanych robót oraz obmiar powykonawczy. W odniesieniu do realizacji robót na odcinku II nie dokonywano częściowych odbiorów wykonanych robót.

(akta kontroli str. 65-89, 146-170)

²⁶ Aneks nr 3/2020 z dnia 30 lipca 2020 r. do Umowy Nr 445/2019 zawartej w dniu 02 października 2019 r. w Nakle nad Notecią na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej – ul. Długa (090810C) od km 0+000,00 do km 0+925,30 w Nakle nad Notecią”.

²⁷ Aneks nr 4/2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. do Umowy Nr 445/2019 zawartej w dniu 02 października 2019 r. w Nakle nad Notecią na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej – ul. Długa (090810C) od km 0+000,00 do km 0+925,30 w Nakle nad Notecią”.

W odniesieniu do realizacji robót budowlanych na obu odcinkach sporządzono komisyjne protokoły końcowego odbioru wykonanych robót zawierające m.in.: oznaczenie miejsca sporządzenia protokołu, datę rozpoczęcia i zakończenia czynności odbioru, wymienienie osób uczestniczących, wykaz dokumentów przekazanych Zamawiającemu przez wykonawcę.

Według stanu na 16 września 2022 r., ostateczny odbiór robót nie został jeszcze dokonany. Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że uznano za zasadne zapewnienie jak najdłuższego okresu gwarancyjnego, albowiem w tym czasie mogą ujawnić się ewentualne usterki i będzie wówczas możliwość wyegzekwowania ich naprawy przez wykonawców. Z tego względu dokonanie odbioru ostatecznego planowane jest zgodnie z umową na miesiąc przed zakończeniem gwarancji.

(akta kontroli str. 11-12, 109-111, 129, 156-158, 445)

Zamawiający wypłacił Inspektorowi Nadzoru wynagrodzenie proporcjonalnie w odniesieniu do wartości wykonanych i zafakturowanych robót zrealizowanych przez wykonawców robót budowlanych, tj. zgodnie z zawartą umową na sprawowanie nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli str. 223, 258-263)

3.4. Szczegółowe wymagania dotyczące wykonania i odbioru prac zostały określone w SSTWiOR. W dokumencie tym podano m.in. wymóg dokonywania inspekcji, pobierania próbek i badania wszystkich materiałów przewidzianych do użycia oraz sporządzanie dokumentacji zawierającej wyniki badań i pomiarów kontrolnych. Wybrana przez NIK do szczegółowego badania próba dotyczyła dokumentacji 9 spośród 32 kategorii robót wyszczególnionych w SSTWiOR i wykazała, że jedynie w dwóch kategoriach (ustawienie krawężników betonowych oraz wzmocnienie geosyntetykiem podłoża gruntowego) zgromadzono wymaganą dokumentację techniczną (szczegółowe informacje przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 898-1035, 1072-1073)

Zamawiający, po dokonaniu odbioru końcowego, zlecił niezależnemu podmiotowi wykonanie badania jakości wykonania warstwy wiążącej i warstwy ścieralnej. Wyniki badań z grudnia 2020 r. nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 334-344)

Wykonane na zlecenie NIK badania (m.in. trzy odkrywki w konstrukcji nawierzchni ulicy oraz jedna odkrywka w konstrukcji chodnika) wykazały, m.in. że szerokość jezdni i chodnika jest zgodna z projektem, grubość warstwy ścieralnej oraz podbudowy są prawidłowe, parametry kostki brukowej są zgodne z projektem.

(akta kontroli str. 1085-1117)

3.5. W trakcie realizacji inwestycji i po jej zakończeniu Zamawiający nie korzystał z praw zabezpieczających jego interes, przewidzianych w umowach z wykonawcami i z Inspektorem Nadzoru oraz w przepisach powszechnie obowiązujących.

(akta kontroli str. 252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zamawiający nie zapewnił rzetelnej dokumentacji projektowej dla obu odcinków, gdyż:

a) w kosztorysie inwestorskim dla robót budowlanych na odcinku I wskazano frezowanie nawierzchni asfaltowej na głębokość 9 i 7 cm, co było niezgodne z wynikami przewiertów przez konstrukcję drogi zawartymi w opinii geotechnicznej²⁸, z których wynikało, że nawierzchnia asfaltowa ma także grubość 5 cm. Ponadto w SSTWiOR dla odcinka I²⁹ wskazano zakresy niezgodne z wynikami badania geotechnicznego, tj. rozebranie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych o grubości 4 cm (przewierty wykazały natomiast grubość 9, 7 i 5 cm) i rozebranie podbudowy z kruszywa o grubości 20 (przewierty wykazały natomiast grubość 21 cm). Natomiast SSTWiOR dla odcinka II³⁰ wskazano zakresy niezgodne z wynikami badania geotechnicznego, tj. brak konieczności rozebranie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych o grubości 7 cm (przewierty wykazały natomiast grubość 7 cm).

Projektant zeznał, że wynikało to z pomyłki w projektowaniu.

(akta kontroli str. 276, 297-301, 309-311, 900, 1007, 1041)

b) w kosztorysie inwestorskim dla robót budowlanych na odcinku I wskazano rozebranie podbudowy z kruszywa łamanego o grubości 26 cm, co było niezgodne z wynikami przewiertów przez konstrukcję drogi zawartymi w opinii geotechnicznej, z których wynikało, że kruszywo łamane miało także grubość 21 cm.

Projektant zeznał, że wynikało to z pomyłki w projektowaniu.

(akta kontroli str. 276, 297, 1041)

c) w kosztorysie inwestorskim dla kanalizacji deszczowej na odcinku I oraz II wskazano rozebranie brukowca o grubości 16-20 cm, co było niezgodne z wynikami przewiertów przez konstrukcję drogi zawartymi w opinii geotechnicznej, z których wynikało, że brukowiec ma grubość 20 cm. Ponadto w kosztorysie inwestorskim dla kanalizacji deszczowej na odcinku I wskazano rozebranie jedynie brukowca, podczas gdy dwa z trzech dokonanych na tym odcinku przewiertów poświadczają występowanie również tłucznia (kruszywa) o grubości 21 cm i 26 cm.

Projektant zeznał, że wynikało to z pomyłki w projektowaniu.

(akta kontroli str. 297, 309-311, 321-324, 326, 331, 1041-1042)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Zamawiający przyjął dokumentację projektową i SSTWiOR w dobrej wierze, mając na względzie fakt, że projektant miał odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. Dokumentacja projektowa była sprawdzona pod względem formalno-technicznym, jednak nie dostrzeżono nieprawidłowości w ww.

²⁸ Przewierty zostały dokonane w sierpniu 2017 r. na potrzeby sporządzenia projektu budowlano-wykonawczego.

²⁹ W zakresie robót wykazanych na str. 18 (pkt 1.3) SSTWiOR.

³⁰ W zakresie robót wykazanych na str. 18 (pkt 1.3) SSTWiOR.

zakresie. Co do kwestii narażenia Zamawiającego na roszczenia z tytułu frezowania nawierzchni asfaltowej o innych grubościach w ramach robót dodatkowych (a także rozebrania brukowca), to Zamawiający uznał, że takie zapisy są odpowiednie. Zastępca Burmistrza stwierdził, że rozważy doprecyzowanie zapisów umownych w następnych inwestycjach.

(akta kontroli str. 442-443, 446)

NIK zwraca uwagę, że niespójności w treści projektu mogły zostać dostrzeżone przez Zamawiającego w trakcie analizy dokumentacji projektowej. Tymczasem z powodu nierzetelnego zweryfikowania dokumentacji projektowej Zamawiający pozbawił się możliwości skorzystania z uprawnień do dochodzenia od Projektanta odpowiedzialności za nienależyte wykonanie umowy. W konsekwencji Projektant nie poniósł żadnych skutków niestaranego wykonania projektu.

(akta kontroli str. 554, 558)

2. Zamawiający nie zadbał, aby harmonogramy dla obu odcinków były zgodne z wymogiem określonym w § 9 ust. 3 umów o wykonanie robót, aby faktura końcowa była nie mniejsza niż 30% wartości umowy. Ponadto harmonogramy nie były aktualizowane.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że zakładano że harmonogramy będą podlegać dalszym modyfikacjom w trakcie prowadzonych robót, a podstawą rozliczenia za wykonane roboty były protokoły odbioru częściowego i końcowego.

(akta kontroli str. 12-13, 28, 130-131, 146, 441)

3. Zlecono³¹ Wykonawcy odcinka I zrealizowanie robót dodatkowych, tj. zaprojektowanie i wykonanie kanału technologicznego³² również na odcinku II. Naruszono przez to:

- 1) § 2 ust. 1 i 2 umowy z Wykonawcą odcinka I (przekroczenie istotnego zakresu przedmiotowego umowy);
- 2) § 9 ust. 4 ww. umowy (wyplacenie wynagrodzenia Wykonawcy inwestycji na odcinku I na podstawie nierzetelnie sporządzonej książki obmiaru przedmiotowych robót dodatkowych, obejmującej roboty wykonane także na odcinku II);
- 3) § 9 ust. 6 umowy z Wykonawcą odcinka II (dopuszczenie do wykonania robót dodatkowych na odcinku II bez zatwierdzonego kosztorysu).

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że zasadne było zawarcie aneksu z jedną firmą wykonawczą na wykonanie całego kanału technologicznego, ponieważ wykonawca zadania na odcinku I był równocześnie podwykonawcą na odcinku II. Z podwykonawcą tym Zamawiający nie miał zawartej umowy na budowę odcinka II, więc nie można było sporządzić aneksu do nieistniejącej umowy.

(akta kontroli str. 5-27, 30-31, 36-42, 130-131, 368)

³¹ Aneks nr 2/2020 z dnia 03 lipca 2020 r. do Umowy Nr 445/2019 zawartej w dniu 02 października 2019 r. w Nakle nad Notecią na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Przebudowa drogi gminnej – ul. Długa (090810C) od km 0+000,00 do km 0+925,30 w Nakle nad Notecią”.

³² Wraz ze studniami teletechnicznymi o długości 241 m o wartości 96 401,25 zł.

NIK zwraca uwagę, że przedmiotem aneksu do umowy nie mogła być realizacja prac dodatkowych na odcinku, którego nie obejmowała sama umowa.

4. Nie podjęto skutecznych działań zmierzających do rzetelnego wypełniania przez Inspektora Nadzoru obowiązków wynikających z zawartej z nim umowy (dalej: „SIWZ Inspektora”), wobec:

a) braku wyegzekwowania od wykonawców obu odcinków uaktualnionych harmonogramów w zależności od postępu robót oraz ich akceptacji w ciągu 7 dni od przekazania (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 8 SIWZ Inspektora).

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że uznał, iż przy dużym nasileniu zmian i liczby podwykonawców dokonywanie uaktualnień harmonogramów w zależności od postępu robót byłoby nadmierną biurokracją.

(akta kontroli str. 12-13, 28, 130, 146, 228, 234, 453)

b) braku sprawdzania zgodności rzeczywistego zaawansowania robót z harmonogramem (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 11 SIWZ Inspektora).

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że skoro Zamawiający nie dostarczył dziennika budowy do prowadzenia, to nie było to niezbędne, zwłaszcza że nie było takiego obowiązku ustawowego.

(akta kontroli str. 12-13, 28, 36-122, 227-232, 454)

c) nierzetelnego sporządzenia protokołu konieczności na roboty dodatkowe (wykonanie kanału technologicznego wraz ze studniami teletechnicznymi) – protokół został sporządzony dla odcinka I podczas gdy obejmował roboty dodatkowe także na odcinku II³³ (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 18 SIWZ Inspektora).

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że uznał za zasadne sporządzenie wraz z Zamawiającym protokołu konieczności dla odcinka I obejmującego także roboty dodatkowe (kanał technologiczny) na odcinku II z przyczyn organizacyjnych i technicznych.

(akta kontroli str. 30-31, 36-42, 229, 454)

d) braku dokonywania odbioru, potwierdzonego wpisem do dziennika budowy, robót zanikających i ulegających zakryciu na odcinku I, w tym braku dokonania wpisu do dziennika budowy robót dodatkowych związanych z wykonaniem kanału technologicznego na odcinku I (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 28 SIWZ Inspektora).

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie pamięta, z jakich powodów nie dokonał ww. wpisów.

(akta kontroli str. 209-220, 229, 454)

e) braku wpisania w dzienniku budowy dla odcinka I dat rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót (np. frezowania, rozbierania brukowca), dat pobierania próbek, warunków pogodowych, co wymagane było w pkt 6.6.3. SSTWiOR.

³³ Opisane jako nieprawidłowość nr 3 na str. 12 wystąpienia pokontrolnego.

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie wie dlaczego w dzienniku budowy dla odcinka I nie wpisał ww. treści. Stwierdził też, że nie ma dokumentów potwierdzających daty rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót.

(akta kontroli str. 456, 912)

- f) braku weryfikacji na obu odcinkach wykonania robót polegających na dokonaniu wysokościowego sprawdzenia osadzenia pokryw studzienek oraz braku sprawdzenia ich stabilności (tj., czy pokrywy nie mogą ulec drganiom podczas najeżdżania kół samochodu), co stanowi naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 32 SIWZ Inspektora.

Inspektor Nadzoru wyjaśnił m.in. że nie dokonywał pomiarów regulacji włączów, ponieważ przeglądu włączów i zasuw prawdopodobnie dokonywał inspektor branży sanitarnej.

Inspektor Branży Sanitarnej wyjaśnił m.in., że nie dokonywał wysokościowego sprawdzenia osadzenia pokryw włączów oraz ich stabilności, ani też nie formułował uwag co do jakości wykonanych prac.

(akta kontroli str. 230, 456, 918, 1013, 1079)

- g) braku rzetelnego przygotowania protokołów odbioru końcowego robót na obu odcinkach – brak wzmianki o wyniku dokonanego sprawdzenia jakości robót podlegających odbiorowi, a w szczególności zgodności ich wykonania z umową i dokumentacją projektową i SSTWiOR (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 34 SIWZ Inspektora).

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że protokoły odbioru końcowego robót nie zawierały ww. wpisu z powodu niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 11-12, 109-111, 129, 156-158, 230, 454)

- h) braku rzetelnego sprawdzenia kompletności i prawidłowości przedłożonych przez wykonawcę robót budowlanych dokumentów wymaganych do odbioru obu odcinków – braki w dokumentacji odbioru końcowego³⁴ (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 34 SIWZ Inspektora).

Inspektor Nadzoru zeznał, że dokumentacja odbioru końcowego zawierała braki z powodu uznania, że nie mają one wpływu na ogólną ocenę poprawności wykonania inwestycji pod względem technicznym.

(akta kontroli str. 10-11, 128-129, 230, 265, 455)

- i) braku rzetelnego sprawdzenia ilości i wartości wykonanych robót, będących podstawą do rozliczeń finansowych Zamawiającego z Wykonawcą robót na odcinku I (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 29 SIWZ Inspektora)³⁵.

(akta kontroli str. 12, 77, 86, 102, 59-69, 72, 77, 92, 102, 106, 65-106, 149-155, 229, 276, 291, 298, 309)

- j) braku powiadomienia Zamawiającego o rozbieżnościach między dokumentacją projektową a stanem faktycznym na terenie budowy i podania Zamawiającemu

³⁴ Opisane jako nieprawidłowość nr 3 i 5 na str. 24-25 wystąpienia pokontrolnego.

³⁵ Opisane jako nieprawidłowość nr 10 na str. 18-20 wystąpienia pokontrolnego.

sposobu rozwiązania w zakresie odstąpienia od wykonania zaprojektowanego ścieku przykrawężnikowego na skrzyżowaniach ulicy Długiej z ulicami: Notecką, Wąską i Łączną (naruszenie cz. IV ust. 5 pkt 40 SIWZ Inspektora). Inspektor Nadzoru potwierdził w protokole konieczności robót zaniechanych – niezgodnie z rzeczywistością – że zmniejszenie ilości wykonywanych robót nastąpiło po zrealizowaniu pełnego zakresu robót.

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie pamięta okoliczności odstąpienia od wykonania odcinka ścieku przykrawężnikowego przecinającego ulicę Wąską oraz że taka sytuacja mogła dotyczyć innych skrzyżowań na tej drodze.

(akta kontroli str. 58, 230, 447-451, 456)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że Zamawiający nie zwracał Inspektorowi Nadzoru uwag, co do jakości wykonywania przez niego obowiązków, ponieważ uznawano, że jego zaangażowanie i wiedza była wystarczająca do właściwego sprawowania nadzoru nad realizacją inwestycji. W ocenie Zamawiającego postęp robót wskazywał na poprawność działań nadzorczych Inspektora Nadzoru (inwestycja została zrealizowana zgodnie z terminem umownym). Ponadto Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Wykonawca nie zrealizował odcinków ścieku przykrawężnikowego z powodu zaniechania robót.

(akta kontroli str. 441-442, 446, 1066)

W ocenie NIK, postęp robót nie powinien być okolicznością zwalniającą z weryfikacji poprawności sprawowanego nadzoru inwestorskiego. W konsekwencji braku rzetelnego nadzoru Zamawiający nie nałożył kar umownych na Inspektora Nadzoru z powodu niewykonania oraz nienależytego wykonania przez niego ww. obowiązków wynikających z umowy. Kara umowna mogła być nałożona w wysokości do 20% wynagrodzenia brutto, tj. do 4 720 zł.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że nie naliczono kar umownych, ponieważ Zamawiający nie poniósł strat, a zakres wykonywanych prac przez Inspektora Nadzoru został uznany za wystarczający.

(akta kontroli str. 221-226, 368-369, 442)

NIK zwraca uwagę, że § 6 ust. 6 umowy z Inspektorem Nadzoru nie warunkował prawa Zamawiającego do naliczenia kary umownej od poniesienia strat, a jedynie od ujawnienia niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków.

5. Wykonane na zlecenie NIK badania (m.in. trzy odkrywki w konstrukcji nawierzchni ulicy oraz jedna odkrywka w konstrukcji chodnika) wykazały, m.in. że:

- a) parametry warstwy ścieralnej są niezgodne z SSTWiOR (D-05.03.05a pkt 5.2), ponieważ:
 - zawartość wolnej przestrzeni w warstwie ścieralnej przekracza dopuszczalną wartość (1,5-4,0%) we wszystkich trzech odkrywkach: punkt 1 – 5,4%, punkt 2 – 10,2%, punkt 3 – 4,9%;
 - wskaźnik zagęszczenia warstwy ścieralnej jest niższy niż dopuszczalna wartość ($\geq 98\%$) w punkcie 2 – 93%;

- b) grubości warstwy wiążącej są niezgodne z SSTWiOR (D-05.03.05b pkt 6.4), ponieważ przekraczają dopuszczalne odchyłki ($80 \pm 15\%$). Średnia wartość pomiarów wyniosła 100 mm;
- c) grubości warstwy mrozochronnej są niezgodne z projektem (przekroje konstrukcyjne str. 1) ponieważ przekraczają dopuszczalną tolerancję (15 cm $/+10\% -15\%$) w dwóch odkrywkach: w punkcie 1 – 26 cm, w punkcie 2 – 26 cm;
- d) zagęszczenie podłoża pod warstwami konstrukcyjnymi nawierzchni jest niezgodny z SSTWiOR (D-04.01.01 pkt 5.3), ponieważ nie osiągnęło wymaganego wskaźnika (ST – 1,0) w trzech odkrywkach: w punkcie 1 – 0,93, w punkcie 2 – 0,94, w punkcie 3 – 0,96;
- e) grubość warstwy mrozochronnej chodnika jest niezgodna z projektem (przekroje konstrukcyjne str. 1), ponieważ przekracza dopuszczalną tolerancję (10cm $/+10\% -15\%$). Wartość zmierzona w punkcie wyniosła 18 cm;
- f) spośród 32 zinventaryzowanych kratek świetlików 30 nie zostało wypoziomowanych do poziomu chodnika, tj. nie spełniono wymogu określonego w SSTWiOR (D-01.03.05, pkt 5.4).

Spośród ww. niezgodności dwie mogą mieć negatywny wpływ na trwałość nawierzchni (zbyt duża zawartość wolnej przestrzeni w warstwie ściernicowej oraz nieodpowiednie zagęszczenie podłoża pod warstwami konstrukcyjnymi nawierzchni). Ponadto zinventaryzowano 43 włazy studzienek o różnym stopniu uszkodzenia, co ma negatywny wpływ na ich trwałość.

(akta kontroli str. 29, 940, 963, 986, 1018-1122, 1085-1122)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że Zamawiający nie prowadził szczegółowego nadzoru nad spełnianiem norm projektowych, ponieważ do tego był wybrany inspektor nadzoru.

(akta kontroli str. 1123)

6. Wyrażono zgodę na niewykonanie na obu odcinkach nowych obramowań pod świetliki do piwnic z obrzeży betonowych na ławie betonowej, pomimo że było to zadanie obligatoryjne wynikające z dokumentacji projektowej. Nie zachowano też odpowiedniego, tj. określonego w SIWZ, trybu dla zmian w dokumentacji projektowej (cz. IV ust. 6 pkt 4), tj. nie zapewniono uzyskania wymaganego porozumienia pomiędzy Inspektorem Nadzoru a Projektantem, oraz nadzoru autorskiego, co wymagane było w § 21 ust. 3 pkt 6 SIWZ Inspektora.

(akta kontroli str. 231, 1013, 1076)

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie wie, czy wykonano nowe obramowanie pod świetliki do piwnic z obrzeży betonowych na ławie betonowej. Stwierdził też, że wydaje mu się, iż nowe obramowanie pod świetliki do piwnic z obrzeży betonowych na ławie betonowej nie zostały wykonane w sposób opisany w SSTWiOR.

(akta kontroli str. 456)

Projektant zeznał m.in., że wykonanie nowych obramowań pod świetliki do piwnic z obrzeży betonowych na ławie betonowej zostało określone w projekcie jako obligatoryjny element robót. Z tego co pamięta, raz odbyły się z nim konsultacje, co

do kwestii lokalizacji chodnika przy wyspie dzielącej, a innych poruszanych spraw i konsultacji nie pamięta.

(akta kontroli str. 1040, 1042)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że nowych obramowań pod świetliki do piwnic z obrzeży betonowych na ławie betonowej nie wykonano z powodu braku takiej potrzeby. Były to zadania opcjonalne. Nie było odrębnego dokumentu odnoszącego się do rezygnacji z wykonania przedmiotowych obramowań z powodu uznania tego za zbędną biurokrację.

(akta kontroli str. 446)

NIK wskazuje, że wykonanie nowych obramowań pod świetliki do piwnic z obrzeży betonowych na ławie betonowej było obligatoryjnym elementem robót.

7. Nie podjęto działań zmierzających do rzetelnego wypełniania przez wykonawców obu odcinków oraz przez Inspektora Nadzoru obowiązków wynikających ze SSTWiOR odnoszących się do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli robót. W przypadku 7 z 9 objętych badaniem NIK kategorii robót wyszczególnionych w SSTWiOR nie zgromadzono dokumentacji potwierdzającej dokonywanie inspekcji, pobieranie próbek i badanie użytych materiałów. Dokumentacji w ogóle nie zgromadzono w kategoriach: a) rozbiórka elementów ulic³⁶, b) regulacja pionowa włazów kanałowych, c) wykonanie nasypów³⁷, natomiast w pozostałych kategoriach³⁸ udokumentowano jedynie część wymaganych badań. Łącznie spośród 98 badań w objętych próbą kategoriach, nie udokumentowano 68. Ponadto w 10 przypadkach dokumentacja potwierdzała wykonanie badań niezgodnie ze SSTWiOR (pomiar wykonania profilowania i zagęszczenia podłoża prowadzono co 100 m, podczas gdy wymagano co 25 m).

(akta kontroli str. 898-1035, 1072-1073)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że nie zrealizowano obowiązków określonych w SSTWiOR z powodu uznania, że odpowiednia weryfikacja powinna być dokonana przez Inspektora Nadzoru.

(akta kontroli str. 1066)

8. Wyrażono zgodę na odstępianie od wykonania zaprojektowanego ścieku przykrawężnikowego na skrzyżowaniach ulicy Długiej z ulicami: Notecką, Wąską i Łączną, pomimo że było to zadanie obligatoryjne wynikające z dokumentacji projektowej. Nie zachowano odpowiedniego trybu przewidzianego dla zmian określonego w SIWZ Inspektora (cz. IV ust. 6 pkt 4), tj. nie zapewniono uzyskania wymaganego porozumienia pomiędzy Inspektorem Nadzoru a Projektantem, oraz nadzoru autorskiego, co wymagane było w § 21 ust. 3 pkt 6 SIWZ drogi.

(akta kontroli str. 231, 446-451, 1076)

³⁶ Na odcinku I.

³⁷ Na odcinku I.

³⁸ Tj.: d) wykonanie profilowania i zagęszczenia podłoża, e) podbudowa zasadnicza z mieszanki kruszywa niezwiązanego, f) nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa ścieralna g) nawierzchnia z betonu asfaltowego – warstwa wyrównawcza.

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie pamięta okoliczności odstępiania od wykonania odcinka ścieku przykrawężnikowego przecinającego ulicę Wąską. Taka sytuacja mogła dotyczyć innych skrzyżowań na tej drodze.

(akta kontroli str. 456)

Projektant zeznał m.in., że nie przypomina sobie, aby konsultowano z nim odstępianie od wykonania zaprojektowanego ścieku przykrawężnikowego. Odstąpienie od ich wykonania może zaburzyć proces sprowadzania wody deszczowej do kratek ściekowych przy małych spadkach podłużnych jezdni.

(akta kontroli str. 1040-1041)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że Wykonawca nie zrealizował odcinków ścieku przykrawężnikowego z powodu zaniechania robót, co wykazano w protokole robót zaniechanych. Nie było odrębnego dokumentu odnoszącego się do rezygnacji z wykonania przedmiotowych (ww.) ścieków przykrawężnikowych z powodu uznania tego za zbędną biurokrację. Zamawiający monitoruje sytuację na tych skrzyżowaniach i ewentualne zmiany będą dokonane podczas przebudowy tych dróg dojazdowych.

(akta kontroli str. 446)

9. 65 z 183 (35,5%) pokryw studzienek (na obu odcinkach) nie zostało prawidłowo wyregulowanych, tj. nie osadzono ich z dokładnością +/- 5mm. Ponadto nie dokonano ani wysokościowego sprawdzenia osadzenia pokryw, ani sprawdzenia ich stabilności (pokrywy nie mogą ulegać drganiom podczas najeżdżania kół samochodu). Stanowi to naruszenie SSTWiOR pkt 6.2 str. 29.

(akta kontroli str. 1081-1084)

Inspektor Nadzoru wyjaśnił m.in. że nie wnosił uwag co do posadowienia włączów podczas odbioru końcowego i nie dokonywał pomiarów regulacji włączów.

Inspektor Branży Sanitarnej wyjaśnił m.in., że nie dokonywał wysokościowego sprawdzenia osadzenia pokryw włączów oraz ich stabilności, ani też nie formułował uwag co do jakości wykonanych prac.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że Zamawiający uznał, że sprawdzenia regulacji pokryw włączów dokonał Inspektor Nadzoru na bieżąco w trakcie ich osadzania.

(akta kontroli str. 918, 1013, 1066)

10. Książki obmiaru i protokoły odbioru częściowego oraz robót zaniechanych obu odcinków, stanowiące podstawę wynagrodzenia wykonawców, były prowadzone nierzetelnie, o czym świadczą:

a) niezgodności między zadeklarowanymi powierzchniami frezowania oraz rozebranej podbudowy (według stanu na 31 marca 2020 r.) na odcinku I – podane powierzchnie frezowania były mniejsze od powierzchni rozebranej podbudowy o łącznie 1 096 m².

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie pamięta, jakie mogły być przyczyny niezgodności między zadeklarowanymi powierzchniami frezowania oraz rozebranej podbudowy.

(akta kontroli str. 12-13, 77, 102, 455, 1080)

b) wykazywane podwójnie wykonanych robót dotyczących rozebrania brukowca o powierzchni 1 167,6 m² na odcinku I. Kosztorys kanalizacji deszczowej przewidywał rozebranie brukowca o powierzchni 1167,6 m²³⁹, natomiast kosztorys robót budowlanych przewidywał rozebranie brukowca o powierzchni 1761,0 m² (na powierzchni pokrywającej się ze sobą). Wykonawca zadeklarował wykonanie obu robót i otrzymał za to wynagrodzenie: 5 289,23 zł z tytułu wykonania kanalizacji deszczowej robót (4,53 zł/ m²) oraz 11 676,00 zł (10,0 zł/ m²) w ramach robót drogowych.

Inspektor Nadzoru zeznał, że materiał z brukowca został powtórnie użyty do zapewnienia przejeźdności ulicy na przekopie i później ostatecznie rozebrany przy robotach drogowych i wywieziony.

(akta kontroli str. 65-69, 72, 77, 92, 102, 106, 455, 1080)

c) niezgodności między zadeklarowanymi głębokościami wykonanego frezowania oraz rozebrania podbudowy przy wykonanych robotach budowlanych (na odcinku I) – podane głębokości/grubości były częściowo odmienne od wyników przewiertów przez konstrukcję drogi zawartych w opinii geotechnicznej⁴⁰.

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie dokonywał precyzyjnego obmiaru głębokości rozbieranych warstw i przyjął wartości średnie wynikające z dokumentacji przedstawionej przez wykonawców jako prawidłowe. Stwierdził też, że podczas dokonywanych inspekcji w terenie nie miał powodów, aby sądzić, że podawane przez wykonawcę wartości wykonanych rozbiórek są nieprawidłowe.

(akta kontroli str. 65-122, 149-155, 297, 309, 455, 1080)

d) rozbieżności między zadeklarowanymi grubościami rozebranej podbudowy oraz jej typami dla kanalizacji deszczowej na odcinku I – podano rozebranie nawierzchni z brukowca o wysokości 16-20 cm, podczas gdy dwa z trzech dokonanych na tym odcinku przewiertów⁴¹ poświadczało występowanie tłucznia (kruszywa) o grubości 21 cm i 26 cm. Za rozebranie brukowca przez Wykonawcę ustalono cenę 4,53 zł/ m², natomiast za rozebranie podbudowy z kruszywa o grubości 26 cm ustalono cenę na 12,00 zł.

Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie dokonywał precyzyjnego obmiaru głębokości rozbieranych warstw i przyjął wartości średnie wynikające z dokumentacji przedstawionej przez wykonawców jako prawidłowe. Stwierdził też, że podczas dokonywanych inspekcji w terenie nie miał powodów, aby sądzić, że podawane przez wykonawcę wartości wykonanych rozbiórek są nieprawidłowe.

(akta kontroli str.69, 72, 77, 92, 102, 106, 309-311, 321-324, 326, 455, 1080)

³⁹ Proporcjonalnie za 1 167,6 m².

⁴⁰ Co opisano w nieprawidłowości nr 1 na str. 11-12 wystąpienia pokontrolnego.

⁴¹ Przewierty zostały dokonane w sierpniu 2017 r. na potrzeby sporządzenia projektu budowlano-wykonawczego.

e) protokoły odbiorów częściowych wraz z książkami odbiorów dla obu odcinków poświadczające wykonanie w pełnym zakresie regulacji pionowej krat świetlików, podczas gdy nie wykonano w ramach regulacji nowych obramowań z obrzeży betonowych na ławie betonowej, co wymagane było w dokumentacji projektowej (pkt 5.4. SSTWiOR, str. 29).

(akta kontroli str. 96-102, 149-154, 918, 1013)

f) wykazane, niezgodnie ze stanem faktycznym, potwierdzenie w protokole konieczności robót zaniechanych, że zmniejszenie ilości wykonywanych robót (w zakresie odstąpienia od wykonania zaprojektowanego ścieku przykrawężnikowego na skrzyżowaniach ulicy Długiej z ulicami: Notecką, Wąską i Łączną) nastąpiło po zrealizowaniu pełnego zakresu robót.

(akta kontroli str. 58, 447-451, 456)

Ustalenia przywołane w ppkt. a- f potwierdzają nierzetelność sporządzenia protokołów robót dodatkowych i zaniechanych, niemniej jednak z powodu braku prowadzenia szczegółowej dokumentacji nie jest możliwe ustalenie finansowych skutków powyższych nieprawidłowości.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że priorytetem było rozliczenie końcowe robót i jego zgodność z obmiarem końcowym (tj. z faktycznie wykonanymi pracami). W związku z tym na poszczególnych etapach budowy nie analizowano szczegółowo przedstawionych zestawień, zwłaszcza że takie analizy były dokonywane przez Inspektora Nadzoru. Co do wzmianki w protokole konieczności robót zaniechanych o odstąpieniu od wykonania zaprojektowanego ścieku przykrawężnikowego Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że nastąpił błąd pisarski, wynikający z techniki przygotowywania dokumentu.

(akta kontroli str. 442, 1046, 1067)

NIK zwraca uwagę, że pracownicy Urzędu nie przedłożyli do kontroli żadnej dokumentacji Inspektora Nadzoru potwierdzającej poprawność protokołów robót dodatkowych i zaniechanych w ww. kwestiach.

11. Dokonano odbioru końcowego robót budowlanych na odcinku II bez skompletowania przez Wykonawcę dziennika budowy, tj. niezgodnie z § 8 ust. 7 pkt 1 umowy z Wykonawcą odcinka II. Ponadto dokonano odbioru końcowego robót na odcinku I bez przedstawienia przez Wykonawcę kompletnego dziennika budowy, tj. zawierającego wpis geodety potwierdzający wykonanie pomiarów inwentaryzacyjnych, o sporządzeniu dokumentacji powykonawczej i o zarejestrowaniu map w ośrodku dokumentacji geodezyjnej, tj. niezgodnie z § 8 ust. 7 pkt 1 lit. b umowy z Wykonawcą odcinka I.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że uznano, iż prowadzenie dziennika budowy na odcinku II nie było potrzebne. Przyjęto na roboczo, że prace wykonywane na odcinku II obejmują niewielki zakres prac i są pracami tożsamymi wykonywanymi na odcinku I (gdzie dziennik budowy był prowadzony). W odniesieniu do braku wpisów w dzienniku budowy dla odcinka I Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że wpis nie był potrzebny, ponieważ uprawniony geodeta wykonał inwentaryzację powykonawczą

i zarejestrował mapy wykonane w jej trakcie w Wydziale Geodezji Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią.

(akta kontroli str. 10, 128, 156-164, 209-220, 367-368)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Zamawiający sprawował nierzetelny nadzór nad realizacją inwestycji i w związku z tym nie zapobiegł wadliwemu wykonaniu części prac, jak na przykład niewłaściwemu wyregulowaniu 65 pokryw włązów. Nie wyegzekwowano, ani od Projektanta, ani od Inspektora Nadzoru, prawidłowego wywiązania się przez nich z nałożonych umowami obowiązków, w tym zwłaszcza wdrożenia skutecznego systemu kontroli robót. Negatywnie NIK ocenia także brak dbałości Zamawiającego o skrupulatność dokonania odbioru końcowego w sytuacji braków wymaganej dokumentacji i nierzetelności książek obmiaru. Pozytywnym działaniem było natomiast zlecenie niezależnemu podmiotowi badania jakości wykonanych robót, choć było ono ograniczone tylko do warstwy wiążącej i warstwy ścieralnej drogi.

OBSZAR

4. Utrzymanie stanu technicznego obiektów budowlanych.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie prowadzono książkę drogi, ale w latach 2010-2017 była ona niekompletna, a od 2018 r. była prowadzona nierzetelnie. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Od 2018 r. prowadzono dziennik objazdu dróg. Podczas kontroli okresowych oceniano stan techniczny drogi i przekazywano zalecenia do wykonania. Do roku 2019 dotyczyły one złego stanu nawierzchni i potrzeby remontu jezdni oraz chodników. Ponadto wskazywano na potrzeby uzupełniania lub naprawy oznakowania na drodze. Po przebudowie drogi zalecenia dotyczyły konieczności oznakowania słupów znajdujących się w skrajni drogi. Wyniki okresowych przeglądów dokumentowano protokołami, z których część zawierała dodatkowo dokumentację fotograficzną. Do protokołu przeglądu okresowego za rok 2021 dołączono kopię zaświadczenia o wpisie osoby kontrolującej do rejestru izby samorządu zawodowego oraz kopię decyzji o nadaniu jej uprawnień budowlanych⁴².

(akta kontroli str. 871, 872)

W latach 2013-2021 przeprowadzono dziewięć przeglądów okresowych stanu technicznego drogi (nie posiadano informacji o przeglądach w latach 2010-2012)⁴³. Po wykonaniu przebudowy nie dokonywano remontów ani napraw drogi. Ulica była ubezpieczona w ramach zbiorczego ubezpieczenia mienia Gminy.

(akta kontroli str. 871)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W Urzędzie nieprawidłowo dokumentowano działania w przedmiocie utrzymania drogi (ul. Długiej), gdyż:

⁴² W okresie obowiązywania art. 62a Prawa budowlanego (od 19 września 2020 r.) przeprowadzono tylko przegląd za rok 2021.

⁴³ Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

a) nie posiadano wiedzy, czy w latach 2010-2012 dokonano przeglądów okresowych rocznych, tj. w sposób nierzetelny dokumentowano prowadzoną działalność⁴⁴.

(akta kontroli str. 871)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że w latach 2010-2012 sprawy utrzymania dróg nie były prawidłowo uregulowane.

(akta kontroli str. 364, 440)

b) książka drogi w latach 2010-2017 nie była zgodna ze wzorem⁴⁵, gdyż nie zawierała tabel nr: 4, 5, 6, 7, 9, 10 i 11 (określających m.in. wyposażenie techniczne odcinka drogi, schematy skrzyżowań z drogami i ich dane charakterystyczne). Ponadto w tym okresie nie prowadzono dzienników objazdu dróg.

(akta kontroli str. 872)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że sposób prowadzenia księgi uznano za wystarczający.

(akta kontroli str. 365)

c) nierzetelnie udokumentowano daty przeprowadzenia przeglądów okresowych za lata 2018 i 2020. W książce drogi wpisano daty 28 marca 2018 r. i 31 marca 2020 r. podczas gdy w protokołach z przeglądów okresowych wpisano, że przeglądy te miały miejsce w kwietniu. Nie wystąpiono o korekty dat przeprowadzenia przeglądów.

(akta kontroli str. 872)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że daty na protokołach były błędne, ale nie uznano tego za istotne dlatego nie wystąpiono do wykonawcy przeglądów o ich poprawę.

(akta kontroli str. 365)

d) dziennik objazdu dróg za lata 2018-2021 nie wskazywał terminu na zrealizowanie wskazanych w nim zaleceń pokontrolnych oraz nie dokumentował ich wykonania, co stanowi naruszenie załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg. Dodatkowo nierzetelnie dokumentowano daty objazdu z 2018 r., gdyż wskazano w nim, że przegląd odbył się dnia 21 marca 2017 r.

(akta kontroli str. 865-872)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in, że braki wynikały z niedopatrzenia. Objazd w roku 2018 odbył się 21 marca 2018 r., a wpisana data jest wynikiem błędu.

(akta kontroli str. 365)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podjęcie działań w celu poprawy stanu technicznego ul. Długiej poprzez jej przebudowę w latach 2019-2020. Przeglądy okresowe wskazywały na zły stan nawierzchni jezdni i chodników i uzasadniały

⁴⁴ Obowiązek przeprowadzenia przeglądów okresowych wynikał z art. 62 ust. 1 pkt a Prawa budowlanego, zgodnie z którym obiekty budowlane w czasie ich użytkowania poddawane powinny być kontroli okresowej co najmniej raz w roku.

⁴⁵ Wzór określony przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz. 582), dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

przeprowadzenie inwestycji. Niemniej jednak utrzymanie drogi nie było odpowiednio dokumentowane.

OBSZAR

5. Wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

Opis stanu
faktycznego

5.1. Na wykonanie inwestycji na odcinku I wydatkowano łącznie 4 025,32 tys. zł, w tym: 32,21 tys. zł na przygotowanie dokumentacji projektowej, 3 918,62 tys. zł na roboty budowlane, 21,96 tys. zł na nadzór inwestorski.

Na wykonanie inwestycji na odcinku II wydatkowano łącznie 323,83 tys. zł, w tym: 23,06 tys. zł na przygotowanie dokumentacji projektowej, 297,52 tys. zł na roboty budowlane, 1,64 tys. zł na nadzór inwestorski.

(akta kontroli str. 252)

Na wykonanie robót budowlanych na odcinku I uzyskano dofinansowanie ze środków pochodzących z FDS w wysokości 1 989,12 tys. zł (50% kosztów kwalifikowanych). Na wykonanie robót budowlanych na odcinku II uzyskano dofinansowanie ze środków pochodzących z FDS w wysokości 148,76 tys. zł (50% kosztów kwalifikowanych). W obu przypadkach dochowano trybu i terminu rozliczenia dofinansowania.

(akta kontroli str. 179-208, 334-335)

5.2. W toku wykonywania robót Wykonawca odcinka I wystawił dziewięć faktur na łączną kwotę 3 918,62 tys. zł, z czego jedną w 2019 r. na kwotę 259,32 tys. zł, a pozostałe w 2020 r. W toku wykonywania robót Wykonawca odcinka II wystawił jedną fakturę na kwotę 297,52 tys. zł (w 2020 r.).

Faktury były zgodne z protokołami odbiorów wykonanych robót zaakceptowanymi przez Inspektora Nadzoru. Pracownicy Urzędu dokonali terminowych płatności, tj. w ciągu 30 dni od dnia złożenia prawidłowo wystawionej faktury.

(akta kontroli str. 36-122, 149-170, 233-235, 264)

Wypłacano wykonawcom wynagrodzenie po otrzymaniu od nich potwierdzenia uregulowana zobowiązań wobec podwykonawców.

(akta kontroli str. 18, 36-122, 253-257, 264)

5.3. Zamawiający regulował zobowiązania względem wykonawców robót na obu odcinkach bez opóźnień.

(akta kontroli str. 36-122, 149-170, 264)

5.4. Wojewoda nie przeprowadził kontroli realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 334-344, 354-356)

Do Urzędu wpłynęły dwie informacje dotyczące niewłaściwego wykonania zadania:

a) z 5 listopada 2020 r. w sprawie utrudnień odpływu wód opadowych z posesji, a także nieprawidłowej instalacji włączów do studzienek kanalizacyjnych.

(akta kontroli str. 345-347)

b) z 18 stycznia 2021 r. w sprawie utrudnień odpływu wód opadowych z posesji. Problem podnoszony w informacji został rozwiązany poprzez odprowadzenie wody opadowej do rur spustowych.

(akta kontroli str. 351-353, 445)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zamawiający wypłacił Wykonawcom robót na odcinkach I i II łącznie 1 261 869,23 zł brutto,⁴⁶ pomimo braku zatwierdzenia przez Inspektora Nadzoru wystawionych faktur, co naruszało § 9 pkt 12 zawartych z wykonawcami umów. Inspektor Nadzoru zeznał m.in., że nie wie, z jakiego powodu nie przedstawiono mu do zatwierdzenia wystawionych faktur. Stwierdził też, że nie kwestionuje ich zasadności, ponieważ zgodne były z protokołami odbioru robót.

(akta kontroli str. 13, 67, 80, 131, 169-170, 264, 456)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że dokonano ww. wypłat, ponieważ Inspektor Nadzoru przedstawił dołączone do faktur protokoły częściowego odbioru, stanowiące integralną część dokumentu płatności.

(akta kontroli str. 443-444)

2. Rozliczono wykonane roboty na odcinku I inwestycji niezgodnie z harmonogramem, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 9 umowy na wykonanie robót budowlanych. Zamawiający dokonywał płatności na podstawie wystawianych przez Wykonawcę faktur i protokołów wykonanych prac, które nie odpowiadały harmonogramowi rzeczowo-finansowemu. Na przykład wystawiono fakturę za roboty wykonane w okresie od 10 października 2019 r. do 17 grudnia 2019 r. na łączną kwotę 259,32 tys. zł brutto, podczas gdy harmonogram przewidywał wartość wykonanych robót w październiku na 166,12 tys. zł, w listopadzie 2019 r. na 158,75 tys. zł, zaś w grudniu na 108,95 tys. zł).

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że Zamawiający przyjął rozliczenie zgodnie z faktycznie wykonanymi pracami.

(akta kontroli str. 12-13, 28, 36-122, 234, 239, 249)

3. Protokoły końcowego odbioru robót na odcinkach I i II nie zawierały:
 - a) wykazu dokumentów przygotowanych przez Wykonawcę i przekazanych Zamawiającemu oraz Inspektora;
 - b) wyniku dokonanego sprawdzenia jakości robót podlegających odbiorowi, a w szczególności zgodności ich wykonania z Umową i dokumentacją projektową i SSTWiOR;
 - c) wykazu ujawnionych wad i/lub usterek, decyzji Zamawiającego co do terminu usunięcia ujawnionych wad i/lub usterek;
 - d) podpisu przedstawiciela Wykonawcy. Wymogi te wynikały z § 8 ust. 11 pkt 4, 5, 6 i 9 umów o roboty budowlane na obu odcinkach.

(akta kontroli str. 11-12, 109-111, 128, 156-158)

⁴⁶ Wykonawcy odcinka I wypłacono 964 344,53 zł, a Wykonawcy odcinka II wypłacono 297 524,70 zł.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że braki w protokołach wynikały z niedopatrzenia, niemniej jednak przyjęto, że wykonawcy dokonali odbiorów końcowych (byli obecni podczas odbiorów) oraz nie stwierdzono usterek. Z powodu formalnego charakteru ww. braków nie podejmowano dodatkowych czynności.

(akta kontroli str. 444)

NIK wskazuje, że złożenie podpisu upoważnionego przedstawiciela wykonawcy jest konieczne dla ważności protokołów końcowego odbioru robót na obu odcinkach (§ 8 ust. 11 pkt 9 w związku z § 10 ust. 2 umów o realizację robót na obu odcinkach). Zgodnie z § 9 pkt 11 ww. umów, protokół końcowy stanowił podstawę wystawienia faktury końcowej. Zamawiający wypłacił wykonawcom łącznie 2 648 419,29 zł brutto wynagrodzenia końcowego z naruszeniem zawartych umów.

(akta kontroli str. 11-14, 127-131, 233-235)

4. Pracownicy Urzędu nie podjęli odpowiednich działań w celu dokonywania rozliczeń za zrealizowanie robót fakturami miesięcznymi, tj. w sposób wymagany w § 9 ust. 3 umów o wykonanie robót budowlanych. Wykonawca robót na odcinku I nie przedstawił pięciu faktur miesięcznych za wykonane roboty budowlane, zaś Wykonawca robót na odcinku II nie przedstawił żadnej faktury miesięcznej.

(akta kontroli str. 12, 28, 65-122, 130, 156-169, 233)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że zawarcie w umowie zapisów o rozliczeniach w okresach miesięcznych miało wskazywać fakturowanie nie częściej niż raz w miesiącu.

(akta kontroli str. 239, 250)

Zdaniem NIK, z brzmienia umowy wynika obowiązek comiesięcznego fakturowania wykonanych robót.

5. Podpisano protokoły odbioru końcowego inwestycji na obu odcinkach pomimo, że wykonawcy nie skompletowali części dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania umów na realizację robót budowlanych, a określonych w § 8 ust. 7 pkt 1b, 3 i 6a umów o realizację robót, tj. odpowiednio: a) geodeta nie dokonał wpisu w dzienniku budowy dla odcinka I potwierdzającego wykonanie pomiarów inwentaryzacyjnych (w odniesieniu do odcinka II brak było dziennika budowy); b) kierownik budowy nie zamieścił oświadczenia o wbudowaniu materiałów zgodnie z SSTWiOR (dla obu odcinków); c) geodezyjna mapa inwentaryzacji powykonawczej nie zawierała klauzuli zgodności wykonania z projektem (dla obu odcinków).

(akta kontroli str. 10-11, 128-129, 209-220, 265, 444)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że podpisano odbiór końcowy inwestycji na obu odcinkach pomimo ww. braków, ponieważ uznano, że zgromadzona dokumentacja pozwalała na ocenę prawidłowego wykonania umów o realizację robót budowlanych.

(akta kontroli str. 444)

NIK zauważa, że wskazane umowy nie przewidywały odstępstw od warunków dokonania odbioru końcowego.

6. Zamawiający dokonał wypłaty wynagrodzenia wykonawcom obu odcinków za roboty, które nie zostały w pełni wykonane, tj. pełną kwotę za regulację pionową krat świetlików, choć nie wykonano nowych obramowań z obrzeży betonowych na ławie betonowej, co wymagane było w pkt 5.4. SSTWiOR. Wynagrodzenie wyniosło 5 750,00 zł dla odcinka I oraz 1 210,00 zł dla odcinka II.

(akta kontroli str. 96-102, 149-154, 918, 1013, 1040)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wykonanie obramowań stanowiłoby roboty dodatkowe, które nie okazały się konieczne.

(akta kontroli str. 1067)

NIK zauważa, że wykonanie obramowań na ławie betonowej dla posadowienia świetlików stanowiło roboty obligatoryjne, co potwierdził Projektant w złożonych zeznaniach.

(akta kontroli str. 1040)

7. W sposób nierzetelny załatwiono informację o niewłaściwym wykonaniu inwestycji z 5 listopada 2020 r., ponieważ nie podjęto czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Pracownicy Urzędu nie dokonali w okresie wiosennym 2021 r. przeglądu gwarancyjnego prawidłową instalację włączów studzienek kanalizacyjnych, do czego się zobowiązano.

(akta kontroli str. 345-347, 351-353, 445)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że nie przeprowadzono żadnego przeglądu gwarancyjnego ul. Długiej z powodu konieczności wykonania pilnych zadań na innych drogach w obrębie Nakła nad Notecią.

(akta kontroli str. 445)

NIK zwraca uwagę, że informacja z 5 listopada 2020 r. stanowiła sygnał o istotnej potencjalnej nieprawidłowości co do jakości wykonania robót budowlanych. Dzięki wyjaśnieniu stanu faktycznego Zamawiający mógłby uzyskać pełną wiedzę o zmianach zachodzących w stanie drogi i podjąć działania w celu jego poprawy.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia pozyskanie przez Zamawiającego dofinansowania inwestycji w wysokości 2 137,88 tys. zł ze środków FDS. Niemniej rozliczenie nie było dokonane zgodnie z warunkami umów z wykonawcami robót ponieważ uiszczono część wynagrodzenia pomimo braku zatwierdzenia przez Inspektora Nadzoru części wystawionych faktur, zapłacono za roboty, które nie zostały w pełni wykonane oraz wypłacono wykonawcom łącznie 2 648,42 tys. zł brutto wynagrodzenia końcowego, choć protokoły odbioru końcowego nie zostały podpisane przez upoważnionych wykonawców.

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 zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, ich liczba, skala, charakter i deklarowane przyczyny mogą wskazywać na niewłaściwe funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli zarządczej w Urzędzie. Istniejący system nie zapobiegł powstaniu licznych nieprawidłowości przy prowadzeniu przedmiotowych inwestycji.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rzetelne prowadzenie i dokumentowanie postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych. 2. Zapewnienie realizacji umów zgodnie z postanowieniami SIWZ w zakresie gwarancji należytego wykonania przedmiotu umowy. 3. Wskazywanie w dzienniku objazdu dróg terminów realizacji zaleceń pokontrolnych oraz dat i ich wykonania. 4. Rzetelne weryfikowanie dokumentacji projektowej oraz wypełniania przez inspektora nadzoru i wykonawców obowiązków wynikających z zawartych z nimi umów. 5. Zweryfikowanie, czy odstępianie od wykonania zaprojektowanego ścieku przykrawężnikowego na skrzyżowaniach ulicy Długiej z ulicami: Notecką, Wąską i Łączną nie wpływa ujemnie na odprowadzanie wód deszczowych. 6. Doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli wad w wykonaniu drogi. 7. Dokonywanie rozliczeń za wykonane prace na podstawie rzetelnie sporządzanej dokumentacji i za prace w pełni wykonane.

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 14 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, 12 października 2022 r.

Kontrolerzy
(-) Leszek Murat
główny specjalista kontroli
państwowej

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

(-) Mikołaj Rumiński
starszy inspektor kontroli państwowej