



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-021-02/2011
P/11/170

Gdańsk, dnia 23 stycznia 2012 r.

Pan
Mieczysław Kotłowski
Dyrektor
Zarządu Dróg i Zieleni
w Gdańsku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdańsku (dalej: „ZDiZ”) na temat „Realizacja przez samorządy największych miast w Polsce wybranych inwestycji w zakresie budowy lub modernizacji dróg”. Przedmiotem kontroli była realizacja inwestycji pn. „Przebudowa ul. Nowatorów od ul. Słowackiego do ul. Budowlanych w Gdańsku”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność ZDiZ w skontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. ZDiZ jest jednostką budżetową Miasta Gdańska, pełniącą funkcję m.in. zarządcy dróg, która prowadzi działalność na podstawie rocznych planów rzeczowo – finansowych zatwierdzanych przez Radę Miasta Gdańska. ZDiZ był inwestorem objętej kontrolą inwestycji, a do jego zakresu czynności należało zapewnienie właściwego przygotowania, realizacji i rozliczenia ww. inwestycji, a w szczególności wykonywanie zadań inwestora i zadań nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹. Przebudowa ul. Nowatorów została ujęta po raz pierwszy w „Wieloletnim Planie Inwestycyjnym

¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Miasta Gdańska na lata 2004-2008”, z planowanym terminem realizacji w latach 2007-2008. Faktycznie inwestycję zrealizowano w latach 2008-2009.

2. NIK pozytywnie ocenia etap przygotowania przez ZDiZ dokumentacji projektowej skontrolowanego zadania, pomimo że wykonanie podstawowego projektu budowlanego przez firmę Bikotex nastąpiło z opóźnieniem 13 miesięcy w stosunku do terminu ustalonego w umowie (m.in. w związku z przedłużającym się terminem wydania przez Urząd Miejski w Gdańsku decyzji o lokalizacji drogi publicznej warunkującej uzyskanie uzgodnień dokumentacji ZDiZ zawarł 3 aneksy wydłużające termin wykonania dokumentacji). I tak:
 - wykonawcy projektów zostali wybrani w postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*². Opracowana dokumentacja spełniała wymogi *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*³,
 - ZDiZ udzielił autorom projektów zamówienia na pełnienie nadzoru autorskiego po przeprowadzeniu 2 postępowań w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie *art. 67 ust. 1 pkt 6 Prawa zamówień publicznych*. Inwestor uzyskał od właściwego organu administracji architektoniczno – budowlanej wymagane pozwolenia na realizację inwestycji, tj.: na budowę odcinka od skrzyżowania z ul. Rakietową do skrzyżowania z ul. Budowlanych, na budowę skrzyżowania z ul. Budowlanych (rondo), realizowane na podstawie zamiennego pozwolenia na budowę oraz na wykonanie oświetlenia,
 - odcinek od skrzyżowania z ul. Słowackiego do ul. Rakietowej realizowany był jako remont, na który nie było wymagane pozwolenie na budowę (ZDiZ dokonał wymaganego zgłoszenia zgodnie z *art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane*),
 - do wniosków o wydanie pozwoleń na budowę oraz do zgłoszenia załączone były oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zgodne ze stanem prawnym nieruchomości, których dotyczyły.
3. NIK pozytywnie ocenia przeprowadzone postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych dotyczących realizacji inwestycji. Wykonawcy zostali wybrani w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Wykonawcą robót budowlanych ul. Nowatorów była firma Skanska SA (wartość brutto zawartej umowy 23.078.778,04 zł), a po odstąpieniu od umowy z tym wykonawcą przez inwestora, roboty powierzono konsorcjum firm Wakoz Sp. z o.o. i Poldim SA (wartość brutto zawartej umowy 7.134.143,15 zł). Z wykonawcami tymi ZDiZ zawarł również pięć umów dotyczących udzielenia zamówień dodatkowych do umowy zasadniczej (w tym trzy umowy z firmą Skanska SA i dwie umowy z konsorcjum Wakoz i Poldim – o łącznej wartości brutto 2.629.380,97 zł) – na podstawie sporządzonych protokołów konieczności. Wszystkie zamówienia dodatkowe zostały udzielone w trybie

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

zamówienia z wolnej ręki na podstawie *art. 67 ust. 1 pkt 6 Prawa zamówień publicznych*. Obaj wykonawcy wykonali roboty budowlane w wymaganym terminie.

4. Za nieprawidłowość NIK uznaje brak ponownej analizy drogowej (uwzględniającej znaczny wzrost natężenia ruchu) w celu dostosowania rozwiązań przyjętych w dokumentacji projektowej (opracowanej w 2007 r.) do sytuacji istniejącej bezpośrednio przed rozpoczęciem postępowania na udzielenie zamówienia na wykonanie przebudowy ul. Nowatorów. Wskutek tego dopiero w trakcie realizacji robót budowlanych przez firmę Skanska SA zmieniono koncepcję budowy skrzyżowania z ul. Budowlanych – z typowego ronda na rondo turbinowe. Spowodowało to konieczność przeprowadzenia (w 2009 r.) nowych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a także odstąpienie przez ZDiZ od części umowy zawartej z firmą Skanska SA. Zaistniała sytuacja nie była niemożliwa do przewidzenia, na co zwrócono uwagę w sporządzonej przez inwestora opinii prawnej.

Zważyć należy, że dokonywanie tak istotnych dla procesu inwestycyjnego zmian dopiero w trakcie prowadzenia robót budowlanych stwarza istotne ryzyka, m.in. prawo wykonawcy do żądania kar umownych za odstąpienie przez ZDiZ od części umowy (Skanska SA odstąpiła od ich naliczenia), czy też wydłużenie terminu realizacji inwestycji (w tym przypadku o 2,5 miesiąca tj. z 30.09.2009 r. na 15.12.2009 r.).

5. Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości NIK ocenia, że ZDiZ prawidłowo prowadził działania związane z nadzorem nad realizowaną inwestycją, zapewniając wykonanie nadzoru inwestorskiego przez własnych pracowników. Nieprawidłowościami były:
 - rozpoczęcie robót w dniu 10.12.2008 r. (udokumentowane następującym wpisem w dzienniku budowy: „przygotowanie do rozpoczęcia robót, zaplecze, place składowe”), tj. w dniu w którym do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku wpłynęło zawiadomienie ZDiZ o planowanym terminie rozpoczęcia robót. Stanowiło to naruszenie *art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane*, zgodnie z którym inwestor był zobowiązany powiadomić właściwy organ nadzoru budowlanego o planowanym terminie rozpoczęcia robót co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem,
 - sporządzenie przez pracownika firmy, która wybudowała rondo niezgodnego ze stanem faktycznym powykonawczego operatu geodezyjnego fragmentu kanalizacji deszczowej. W toku kontroli NIK dyrektor ZDiZ zapowiedział skorygowanie pomyłki.

Pozytywnie ocenia się sprawowanie i rozliczanie (w zakresie finansowym) pełnionego nadzoru autorskiego. Wyznaczone osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne na budowie (kierownicy budów i robót, inspektorzy nadzoru inwestorskiego) posiadały wymagane uprawnienia i były członkami Okręgowych Izb Inżynierów Budownictwa. Stwierdzono, że nadzór inwestorski potwierdzał, że wykonawcy spełniali wymogi określone w specyfikacjach technicznych dotyczące m.in. wbudowanych materiałów i technologii wykonania robót (np. poprzez sukcesywne pomiary grubości poszczególnych warstw podbudowy i nawierzchni oraz kontrolę odpowiedniego zagęszczenia). Dzienniki budów prowadzone były zgodnie z *rozporządzeniem*

*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*⁴.

6. Rzetelnie udokumentowano rozliczenie robót budowlanych, co wykazała kontrola 10 faktur o największej wartości (łącznie na kwotę 22.884.339,67 zł) wystawionych przez ww. wykonawców robót oraz Bikotex (wykonawca projektu) oraz kontrola dokumentów stanowiących podstawę do ich wystawienia. Do faktur załączono: „bieżące zestawienia kosztów”, „protokoły rzeczowo-finansowe” podpisane przez inspektorów nadzoru oraz kierownika projektu – pracownika ZDiZ, a w przypadku rozliczenia nadzoru autorskiego „potwierdzenia pobytu projektanta na budowie”. Wynagrodzenie wykonawców i nadzoru autorskiego wyniosło łącznie 30.677.654,04 zł sfinansowane ze środków własnych Miasta Gdańska oraz dotacji celowej budżetu państwa w kwocie 3.000 tys. zł – NIK nie wnosi uwag do rozliczenia przyznanej dotacji.
7. Nieprawidłowością było przystąpienie do użytkowania obiektu w grudniu 2009 r. bez zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (zawiadomienie takie zostało złożone przez ZDiZ dopiero we wrześniu 2010 r.). Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego przed zawiadomieniem o zakończeniu budowy stanowiło naruszenie *art. 54 ustawy Prawo budowlane*, zgodnie z którym ww. organ, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia ma prawo zgłosić sprzeciw w drodze decyzji. Z wyjaśnienia Dyrektora ZDiZ wynikało, że jedną z przyczyn niedopełnienia ww. obowiązku był fakt zaprzestania pracy w ZDiZ (z początkiem 2010 r.) osób bezpośrednio odpowiedzialnych za prawidłową realizację inwestycji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wprowadzenie mechanizmu organizacyjnego ograniczającego ryzyko rozpoczęcia inwestycji (uruchamiania postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane) bez przeprowadzenia ponownej analizy drogowej (uwzględniającej zmiany zaistniałe w ruchu drogowym w okresie pomiędzy opracowaniem dokumentacji, a podjęciem decyzji o rozpoczęciu realizacji),
- 2) wprowadzenie mechanizmu organizacyjnego zapobiegającego przystępowaniu do użytkowania obiektu budowlanego (na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę) bez zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy i braku sprzeciwu co do przystąpienia do użytkowania,
- 3) skorygowanie powykonawczej inwentaryzacji przebiegu kanalizacji deszczowej w zasobach geodezyjnych Miasta Gdańska,
- 4) wprowadzenie mechanizmu organizacyjnego ograniczającego ryzyko rozpoczęcia robót budowlanych inwestycji z naruszeniem wymogu określonego w *art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane*.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji

⁴ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.