



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 23 grudnia 2011 r.

**Pan
Jacek Szukała
Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich
w Poznaniu**

LPO-4101-25-02/2011
P/11/170

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu (zwany dalej „ZDM”) w zakresie realizacji wybranych inwestycji w zakresie budowy lub modernizacji dróg w latach 2008-2011, z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych dotyczących etapu ich przygotowania do realizacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania ZDM w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Wieloletnie Programy Inwestycyjne Miasta Poznania (dalej „WPI”) i Wieloletnie Prognozy Finansowe (dalej „WPF”), na podstawie których realizowano inwestycje były uchwalane przez Radę Miasta Poznania. ZDM wnioskował o ich realizację na podstawie przeprowadzanych badań ruchu drogowego, symulacji modeli transportowych. Dla badanych inwestycji wymienionych poniżej ZDM pełnił funkcję inwestora, opracował studia ich wykonalności, założenia techniczno-ekonomiczne, analizy efektywności ekonomicznej. Inwestycje te zrealizowano z opóźnieniem w odniesieniu do pierwotnych założeń. I tak:

- pierwotny termin realizacji zadania „Przebudowa ul. Bukowskiej” określony został na lata 2001-2004. Umowa o realizację inwestycji podpisana została z wykonawcą dopiero dnia 10 listopada 2009 r.,
- dla zadania „Przebudowa węzła Antoninek” termin realizacji został określony na lata 2006-2010. Umowa o realizację inwestycji podpisana została z wykonawcą dnia 1 kwietnia 2010 r.,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- dla zadania „Budowa ul. Nowe Zawady” wstępnie planowany termin realizacji zakładał rozpoczęcie prac w 2007 r. Umowa o realizację inwestycji podpisana została z wykonawcą dnia 19 stycznia 2009 r.

Przesunięcia terminów realizacji inwestycji wynikały z rozstrzygnięć Komisji Koordynacyjnej WPI (która ustalała hierarchię ważności inwestycji), a następnie z uchwał Rady Miasta Poznania. Wpływ na realizację tych zadań miały przede wszystkim ograniczone środki finansowe, którymi dysponowało Miasto Poznań (w przypadku „Przebudowy ul. Bukowskiej”, także brak uprawomocnienia decyzji lokalizacyjnej wydanej przed 2003 r. i ponowne rozpoczęcie prac², a w przypadku „Przebudowy węzła Antoninek” - przedłużające się prace projektowe z uwagi na kolizję z istniejącym uzbrojeniem i dokonywaniem uzgodnień z gestorami sieci). Przyspieszenie realizacji tych dwóch zadań nastąpiło wraz ze wzrostem ich znaczenia w kontekście organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012TM.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia etap opracowania dokumentacji projektowych skontrolowanych inwestycji, wskazując jednak na nieprawidłowość polegającą na wydłużaniu umownego terminu ich opracowania dla zadań: „Przebudowa ul. Bukowskiej” i „Budowa ul. Nowe Zawady”.

Zgoda na wydłużenie terminu realizacji - umowy na dokumentację projektową zadania „Przebudowa ul. Bukowskiej” o siedem miesięcy, a na dokumentację projektową zadania „Budowa ul. Nowe Zawady” o prawie osiem miesięcy (nieomal dwukrotnie dłużej niż planowano) - była dokonana przez ZDM na podstawie złożonych wniosków przez wykonawców dokumentacji. ZDM nie posiadał jednak udokumentowanych analiz ich treści.

3. Dla wszystkich inwestycji wydane zostały pozwolenia na ich realizację (m. in. decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięć, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji i pozwolenia na budowę), które umożliwiały rozpoczęcie ich wykonania w terminie określonym w umowach z wykonawcami.

Zdaniem NIK nieprawidłowością było niepowiadomienie na piśmie projektantów sprawujących nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, co stanowiło naruszenie postanowień art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane³.

Złożone oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo budowlane), przy uzyskiwaniu pozwoleń na budowę były zgodne ze stanem prawnym nieruchomości, na których realizowane były inwestycje (ZDM posiadał tytuły prawne na podstawie wydanych decyzji lokalizacyjnych) – nie oznaczały one jednak faktycznego władania całymimi nieruchomościami. I tak np. w przypadku „Przebudowy ul. Bukowskiej” w momencie rozpoczęcia budowy ZDM nie władał fizycznie częścią nieruchomości, a równoległe z toczącymi się pracami budowlanymi podejmował czynności w celu faktycznego przejęcia całej nieruchomości. Z uzasadnień do

² w oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.), zamiast jak wcześniej (tj. przed okresem obowiązywania tej ustawy) na zasadach ogólnych.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz.1623 ze zm.

aneksów zawartych do umowy na roboty budowlane wynikało, że powyższe nie wpłynęło na termin realizacji tej inwestycji.

4. Zastrzeżenia NIK budzi znaczna liczba robót zamiennych, dodatkowych i uzupełniających w ramach badanych inwestycji:

- w umowie z dnia 1 kwietnia 2010 r. na „Przebudowę węzła Antoninek” wartość prac określono na kwotę 87.835.170,51 zł. Do dnia zakończenia kontroli zawarto do niej sześć aneksów. W ramach zadania przeprowadzono także jedną robotę dodatkową o wartości 762.091,06 zł oraz pięć robót uzupełniających o wartości 972.931,74 zł. Termin zakończenia zadania został określony w niej na 24 miesiące,
- w umowie z dnia 19 stycznia 2010 r. na „Budowę ul. Nowe Zawady” wartość prac określono na kwotę 36.432.387,20 zł. Pierwotny termin zakończenia zadania został określony na 30 listopada 2010 r. Do umowy zawarto pięć aneksów (m. in. zmieniający termin zakończenia zadania na 20 grudnia 2010 r.). Ostateczna wartość umowy wyniosła 38.461.858,78 zł. W ramach zadania przeprowadzono także cztery roboty dodatkowe o wartości 730.073,20 zł oraz sześć uzupełniających o wartości 6.308.454,55 zł (w tym trzy o wartości 4.457.723,40 zł zawarte po dokonanej odbiorze końcowym wynikającym z umowy głównej),
- w umowie z dnia 10 listopada 2009 r. na „Przebudowę ul. Bukowskiej” wartość prac określono na kwotę 84.661.671,70 zł. Pierwotny termin zakończenia zadania został określony na 30 czerwca 2011 r. Do umowy zawarto 16 aneksów (m. in. zmieniający termin zakończenia zadania na 29 sierpnia 2011 r.). Ostateczna wartość umowy wyniosła 86.691.559,38 zł. W ramach zadania przeprowadzono także dwie roboty dodatkowe o wartości 415.629,06 zł oraz 14 uzupełniających o wartości 5.226.598,05 zł.

Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza treści aneksów (oraz załączników) zawartych do umów na realizację wyżej wymienionych zadań nie wykazała, aby zmiany dokonywane w ich treści były nieuzasadnione (np. przedłużenie terminu wynikało ze zmiany technologii wzmocnienia podłoża gruntowego na bardziej czasochłonną - spowodowaną wyższym niż w projekcie o ponad 2 m poziomem wody gruntowej w okresie powodziowym). Stwierdzono także, że powyższe zmiany były dopuszczalne przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej „PZP”). W przypadku robót dodatkowych wszystkie zamówienia udzielone zostały po przeprowadzeniu postępowań z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 PZP. Zmiany zakresów rzeczowych wynikały z protokołów konieczności i stanów faktycznych w nich opisanych (wynikało z nich m. in., że podejmowane prace nie były możliwe do przewidzenia na etapie planowania, a były niezbędne do prawidłowej realizacji inwestycji). W przypadku robót uzupełniających wszystkie zamówienia udzielone zostały po przeprowadzeniu postępowań z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 PZP.

Niemniej jednak, zdaniem NIK, mimo znaczącego stopnia skomplikowania prowadzonych inwestycji, ZDM przy dochowaniu szczególnej staranności w zakresie przygotowania tych inwestycji (np. w zakresie koordynacji i monitoringu sygnalizacji

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

światlnych, zagospodarowania terenów zielonych), mógł ograniczyć konieczność zawierania kolejnych aneksów do umów oraz robót dodatkowych i uzupełniających.

Zastrzeżenia NIK budzi także fakt nie zapewnienia przez ZDM, w przypadku nieobecności pracowników, właściwego trybu obiegu dokumentacji. I tak np. aneks nr 16 zawarty do umowy „Przebudowa ul. Bukowskiej” z dnia 29 sierpnia 2011 r. został przedłożony przez Wydział Przygotowania Inwestycji - wydziałom: Zamówień Publicznych, Księgowo-Finansowemu i Realizacji Inwestycji ZDM w dniu 29 września 2011 r., tj. po upływie miesiąca od jego podpisania. Przyczyną powyższego - jak wynika z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Przygotowania Inwestycji ZDM - był powrót z urlopu pracownika prowadzącego sprawę.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia funkcjonowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji drogowych.

Nadzór ten zorganizowany został przez ZDM w prawdzie prawidłowo i funkcjonował poprawnie, za wyjątkiem powierzenia funkcji koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego przy „Budowie ul. Nowe Zawady”, inspektorowi nadzoru robót melioracyjnych i konstrukcyjno-inżynierskich zatrudnionemu na ½ etatu, który w oświadczeniu złożonym podczas kontroli NIK podał, że w ogóle nie pełnił funkcji koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego.

Kontrola NIK wykazała jednocześnie, że zadanie „Przebudowa ul. Bukowskiej”, było zrealizowane na podstawie dwóch pozwoleń na budowę (pozwolenia nr 105/09 wydanego przez Wojewodę Wielkopolskiego i pozwolenia nr 447/2009 wydanego przez Prezydenta Miasta Poznania). W powyższym zadaniu prowadzony był tylko dziennik budowy wydany przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, w którym również odnotowywano roboty związane z drugim wydanym pozwoleniem. Brak dziennika budowy związanego z pozwoleniem Prezydenta Miasta Poznania stanowił naruszenie art. 45 ust. 1 ustawy Prawo Budowlane.

Kontrola NIK wykazała również nieprawidłowości dotyczące prowadzenia dzienników budowy trzech badanych inwestycji, które powstały m.in. na skutek błędów w zakresie nadzoru. Stwierdzono w szczególności, że dane dotyczące wykonawcy, osób kierujących robotami oraz osób sprawujących nadzór inwestorski i autorski (zamieszczone na pierwszych stronach dzienników), naniesione zostały przez te osoby (w tym również poprzez odciski imiennej pieczęci), zamiast przez inwestora, co stanowiło naruszenie postanowień § 6 ust. 2 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 zdrowia⁵ (dalej „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy”). Brak jest też adresów niektórych osób oraz danych co do numeru, specjalności i zakresu rzeczowego ich uprawnień budowlanych, a także dat przyjęcia obowiązków. W dziennikach budowy dotyczących „Przebudowy ul. Bukowskiej” nie wpisano danych co do wyznaczenia znaków geodezyjnych i położenia obiektu. Badanie zapisów dokonanych w przedmiotowych dziennikach wykazało, że nie odnotowano w nich protokołów odbioru robót będących podstawą do sporządzenia faktur częściowych oraz

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

protokołów z rad budowy, co stanowiło naruszenie postanowień § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy.

NIK zwraca również uwagę na nie zamieszczenie na tablicy informacyjnej znajdującej się na budowie zadania „Przebudowa węzła Antoninek” wszystkich wymaganych danych. Na powyższej tablicy informacyjnej nie podano: adresu i numeru telefonu właściwego organu nadzoru budowlanego; danych kontaktowych kierownika budowy, kierownika robót, inspektora nadzoru i projektantów oraz pełnych danych dotyczących wykonawcy i inwestora, co stanowiło naruszenie § 13 ust. 1 pkt 3, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy.

NIK pozytywnie ocenia działania ZDM polegające na zobowiązaniu wykonawców robót do opracowania i przedstawienia do akceptacji programów zapewnienia jakości. Programy te zostały sporządzone i zaakceptowane przez inspektorów nadzoru. W toku kontroli stwierdzono, że wymogi określone w specyfikacjach technicznych i programach zapewnienia jakości m. in. dotyczące badania materiałów, sposobów wykonania podbudowy i nawierzchni były realizowane.

6. Zgodnie z treścią § 2 pkt 2 umów na roboty budowlane zadań „Przebudowa ul. Bukowskiej” i „Budowa ul. Nowe Zawady” za dzień zakończenia przedmiotu umowy strony uznały datę zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru ostatecznego obejmującą wszelkie czynności, których wykonanie ciąży na wykonawcy w tym m. in. wykonanie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt przeprowadzenia odbioru końcowego zadania „Przebudowa ul. Bukowskiej” niezgodnie z treścią § 7 pkt 9 zawartej umowy z wykonawcą. Inwestor nie wyznaczył terminu odbioru w ciągu pięciu dni od daty zgłoszenia zakończenia przedmiotu umowy. Powyższe mogło skutkować przeprowadzeniem odbioru końcowego zadania przez komisję powołaną przez wykonawcę, a nie zamawiającego (protokół taki stanowiłby podstawę do wystawienia faktury i żądania zapłaty wynagrodzenia). Odbiór został przeprowadzony dopiero po dwóch miesiącach (27 października 2011 r.) od momentu zgłoszenia przez wykonawcę zakończenia przedmiotu umowy (29 sierpnia 2011 r.).

NIK krytycznie ocenia rzetelność postępowania komisji dokonujących odbiorów końcowych zadań „Przebudowa ul. Bukowskiej” i „Budowa ul. Nowe Zawady”. Oświadczenia złożone przez kierowników budów stanowiące załącznik do protokołów odbioru końcowego wskazywały bowiem na brak kompletnej geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, co sugerowało istnienie stanu faktycznego uzasadniającego naliczenie kar umownych wynikających z treści zawartych z wykonawcami umów. ZDM, ani komisje odbiorowe, w żaden sposób nie odniosły się do prawdziwości ww. oświadczeń kierowników budów.

W toku kontroli ustalono, że pracownicy ZDM oraz wykonawcy zadań poprzez sformułowanie „geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza” rozumieli także zaktualizowaną i potwierdzoną przez ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej mapę zasadniczą. Stwierdzono (co jest zgodne z treścią wyjaśnień zastępcy dyrektora ds. inwestycji ZDM Kazimierza Skąleckiego), że wykonawcy zadań przedstawili geodezyjne inwentaryzacje powykonawcze, które nie zawierały zaktualizowanej i potwierdzonej przez ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej mapy zasadniczej.

Z treści § 20 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz

czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie⁶ dokumentacja geodezyjno-kartograficzna, sporządzona w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, powinna zawierać dane umożliwiające wniesienie zmian na mapę zasadniczą – a tym samym jej częścią nie jest mapa zasadnicza.

W ocenie NIK przyjęcie oświadczeń kierowników budów przez komisje odbiorowe, bez odniesienia się do ich treści (brak weryfikacji przyjmowanych dokumentów), było działaniem nierzetelnym.

7. Miasto Poznań na realizację każdej z wymienionych inwestycji zabezpieczyło środki w budżecie oraz WPI lub WPF. Płatności za wykonane roboty przez wykonawców były realizowane na podstawie zatwierdzonych faktur po uprzednim złożeniu zapotrzebowania na środki finansowe przez ZDM do Urzędu Miasta Poznania. Wysokość wypłacanego wynagrodzenia była określona na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców. Do faktur tych (kontrolą objęto po 10 wybranych na najwyższą kwotę faktur z umów głównych z realizacji każdej inwestycji) załączano protokoły odbioru robót częściowych stanowiące rozliczenie za wykonane już roboty budowlane. Protokoły odbioru robót częściowych były potwierdzone przez inspektorów nadzoru. Stwierdzono, że poniesione wydatki na realizację inwestycji były zgodne z ustalonymi w umowach zawartych z wykonawcami oraz zostały poniesione za faktycznie wykonane roboty.

8. Zastrzeżenia NIK budzi także fakt, że na skutek niezachowania właściwej staranności przy realizacji umowy o dofinansowanie z dnia 22 lipca 2010 r. zawartej przez Miasto Poznań z Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie - dalej „CUPT” (m. in. poprzez modyfikację warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po pytaniach wykonawców oraz ujęcie w umowie z wykonawcą innych osób niż wskazanych w ofercie), a dotyczącej projektu „Budowa ul. Nowe Zawady”, w wyniku kontroli końcowej projektu dokonanej przez CUPT oraz kontroli ex-post przetargu na wykonanie robót budowlanych dokonanej także przez CUPT, ZDM stracił część dofinansowania projektu. Dotyczyło to wyłączenia z kosztów kwalifikowanych części kosztów poniesionych w związku z wykonanymi w ramach inwestycji robotami zamiennymi (2,1 mln zł) oraz ustaleniem korekty finansowej w wysokości 25% kosztów kwalifikowanych zamówienia (8,1 mln) związanych z kontrolą ex-post postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych w ramach projektu.

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

1. Zapewnienie właściwego trybu obiegu dokumentów.
2. Powiadomienie na piśmie projektantów sprawujących nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych zgodnie z postanowieniami art. 41 ust. 4 ustawy Prawo Budowlane.
3. Egzekwowanie od inspektorów nadzoru inwestorskiego rzetelnego wykonywania swoich obowiązków.
4. Prowadzenie wszystkich wymaganych przepisami Prawa budowlanego dzienników budowy.

⁶ Dz.U. Nr 25, poz. 133

5. Zapewnienie prowadzenia dzienników budowy zgodnie z przepisami prawa (m. in. odnotowywanie w nich protokołów częściowego odbioru robót oraz protokołów z rad budowy), a także zamieszczanie wszystkich wymaganych przepisami prawa danych na tablicy informacyjnej budowy.
6. Wyznaczanie terminów odbioru inwestycji zgodnie z treścią zawartych umów.
7. Wzmoczenie kontroli inwestorskiej w toku realizacji zadań i ich odbiorów.
8. Zwiększenie nadzoru w zakresie realizacji zamówień publicznych z udziałem środków z UE.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub o 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie dyrektorowi Delegatury NIK w Poznaniu 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.