

omyp SE  
Wzrost RY + DIP



PO. 0710.4.16 2022

Mys

## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

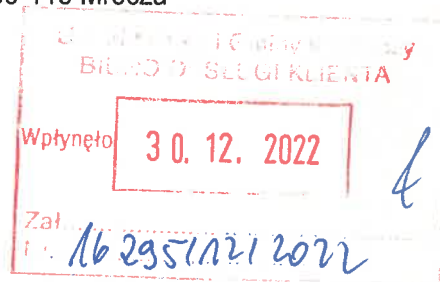
Delegatura w Bydgoszczy

2.01.2023

TEKST JEDNOLITY

LBY.411.004.01.2022

Waldemar Chudzik  
Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy  
Mrocza  
Pl. 1 Maja 20  
89-115 Mrocza



# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.179.2022 Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 grudnia 2022 r.

I/22/004 Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w gminie Mrocza

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Mrocza, Plac 1 Maja 20, 89-115 Mrocza
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Chudzik – Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza, od 19 grudnia 2019 r. <sup>1</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranej inwestycji budowlanej.</li><li>2. Wyłanianie wykonawców inwestycji.</li><li>3. Wykonanie inwestycji oraz nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych.</li><li>4. Prawdliwość utrzymania obiektów budowlanych objętych wybraną inwestycją.</li><li>5. Prawdliwość rozliczenia inwestycji, w tym z jej wykonawcami oraz instytucjami odpowiedzialnymi za rozliczenie środków z zewnętrznych źródeł.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia kontroli <sup>2</sup> , z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/105/2022 z 9 czerwca 2022 r. Mikołaj Rumiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/104/2022 z 9 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4, 25-41, 51)

<sup>1</sup> Wcześniej, tj. od 1 grudnia 2014 r. Urząd Burmistrza sprawował Leszek Kłesiński.

<sup>2</sup> Tj. do 12 sierpnia 2022 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK w Urzędzie<sup>5</sup> stworzono właściwe warunki dla przeprowadzenia przebudowy ulicy Nakielskiej<sup>6</sup>: zapewniono jej pełne finansowanie (w tym dofinansowanie w wysokości 713 627 zł ze środków Funduszu Dróg Samorządowych<sup>7</sup>), niezbędną dokumentację projektową, wyłoniono wykonawcę i inspektora nadzoru. Jednak pracownicy Urzędu nie w pełni rzetelnie sprawowali nadzór nad wywiązywaniem się wykonawcy oraz inspektora nadzoru z nałożonych na nich obowiązków, w tym zwłaszcza z wdrożenia skutecznego systemu kontroli robót.

Inwestycję rozliczono prawidłowo, choć w przypadku robót zaniechanych i dodatkowych nie zachowano wymaganej formy zmiany umowy z Wykonawcą. Po zakończeniu robót podejmowano prawidłowe czynności zmierzające do utrzymania drogi: dokonywano kontroli jej stanu poprzez objazdy drogi oraz zlecano przeprowadzanie przeglądów okresowych przez osoby uprawnione. Jednakże proces utrzymania drogi dokumentowano nierzetelnie, zaś jej oznakowanie przez ponad dwa lata było niezgodne z obowiązującą organizacją ruchu.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranej do kontroli inwestycji budowlanej.

Opis stanu faktycznego

Kontrolowana inwestycja, tj. przebudowa ulicy Nakielskiej w Mroczy od km 1+784,20 do km 2+718,20, nie była przedmiotem opracowań i dokumentów planistycznych. Realizowana modernizacja miała na celu poprawę bezpieczeństwa, zapewnienie miejsc postojowych dla samochodów ciężarowych oraz budowę ścieżki rowerowej. Nie wydatkowano środków na wykonywanie opracowań planistycznych.

Zadania związane z planowaniem i przygotowaniem inwestycji przypisano do Referatu Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej oraz częściowo do Referatu Rolnictwa, Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska. Planowaniem inwestycji drogowych w roku 2017 zajmowały się trzy osoby, a w latach 2018-2021 dwie. Przygotowaniem inwestycji drogowych w latach 2017-2018 zajmowało się pięć osób, a w latach 2019-2021 cztery<sup>9</sup>. Pracownicy posiadali doświadczenie związane z prowadzeniem i organizowaniem procesu budowy, a także wykształcenie kierunkowe.

(akta kontroli str. 240-243, 284-287, 288-290, 299-302, 304-307, 316-319, 321-323, 332-335, 337-340, 640-641)

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: „Zamawiający”.

<sup>6</sup> Dalej także „inwestycji”, „zadanie”.

<sup>7</sup> Dalej: „FDS”.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Wszystkie dane według stanu na 31 grudnia danego roku.

W Urzędzie zapewniono finansowanie dla realizowanego zadania. Na ten cel zabezpieczono łącznie 1 517,8 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków FDS zaplanowano w wysokości 713,6 tys. zł. Umowę na dofinansowanie z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim zawarto 8 lipca 2019 r. w wysokości do 713,6 tys. zł. W celu sfinansowania inwestycji zaciągnięto kredyt w wysokości 800 tys. zł. Kredytodawcę wyłoniono w drodze przetargu nieograniczonego, a działania w sprawie były prawidłowe. Umowa na wykonanie zadania podpisano po przyznaniu zewnętrznego dofinansowania, a prowadzone postępowanie w sprawie wyłonienia wykonawcy zawierało możliwość unieważnienia go w przypadku nieuzyskania środków, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na zrealizowanie zamówienia, zgodnie z art. 93 ust. 1a pzp<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 357, 364, 378-379, 386, 388-393, 413-414, 610)

Zamawiający posiadał dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia inwestycji, w tym projekty wykonawcze, przedmiar robót, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót oraz kosztorys inwestorski. Wybór jej wykonawcy nastąpił zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, tj. zarządzeniem Burmistrza nr 120.16.2016 z 27 września 2016 r., gdyż kwota nie przekraczała równowartości 30 tys. euro. Umowę w sprawie podpisano 30 stycznia 2017 r. i zrealizowano ją w wymaganym terminie. Umowa<sup>11</sup> nie została w pełni zrealizowana, gdyż projektant nie przedstawił części wymaganej dokumentacji. Dokonano zmian w zakresie jej podziału na tomy bez zachowania formy pisemnej, wynagrodzenie wypłacono w ratach przed otrzymaniem części ostatecznych decyzji umożliwiających realizację przedsięwzięć, a w jednym przypadku pomimo braku takiej decyzji, choć wymagała tego zawarta umowa. Szczegółowe informacje zawarte w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 417-418, 420, 440, 457-461)

Przystępując do realizacji inwestycji dysponowano postanowieniem Starosty Nakielskiego z 15 września 2017 r. w sprawie niewniesienia sprzeciwu do realizacji przedsięwzięcia. Dysponowano nieruchomością na cele budowlane, tj. działką nr 964/6<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 465-468)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zamawiający nie zapewnił prawidłowej realizacji umowy nr SSZ.272.1.19.2017, gdyż:

- a) nie została ona wykonana w pełnym zakresie, bowiem projektant nie przekazał projektów czasowej organizacji ruchu dla wszystkich sześciu tomów dokumentacji oraz jednego projektu stałej organizacji ruchu, choć dokumenty te były wymagane zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 ww. umowy w związku z pkt. 5 SIWZ<sup>13</sup>. Pomimo tego, wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości, a wykonanie projektów czasowej

<sup>10</sup> 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”.

<sup>11</sup> Nr SSZ.272.1.19.2017.

<sup>12</sup> Działka będąca w zarządzie drogowym zgodnie z Uchwałą nr 41/1615/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 19 października 2016 r. (<https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/uchwala-nr-41161516-zarzadu-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia-19-pazdziernika-2016-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-nadania-drogom-publicznym-zaliczonym-do-kategorii-drog-gminnych-nowych-numer/> - dostęp 11 lipca 2022 r.).

<sup>13</sup> Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, dalej: „SIWZ”.

organizacji ruchu zlecono następnie wykonawcom przebudowy dróg. W konsekwencji za realizację tych zadań zapłacono dwukrotnie, co Izba Ocenia jako działanie niegospodarne.

(akta kontroli str. 76, 77, 418, 455, 457, 461)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, m.in. że odstąpiono od obowiązku sporządzenia tymczasowej organizacji ruchu przez projektanta gdyż uznano, że organizację tę powinien przygotować wykonawca robót drogowych dostosowując ją do harmonogramu prac. Z wykonania stałej organizacji ruchu odstąpiono, gdyż nie była ona potrzebna. Zastosowana forma wynagrodzenia, tj. ryczałt oznaczała, że zmiana zakresu prac (zarówno jego zwiększanie jak i ograniczanie) nie miała wpływu na wysokość wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 685)

W ocenie NIK, wszelkie obowiązki stron regulowała umowa. Rezygnacja z elementów przedmiotu umowy wymagała zastosowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Pracownicy Urzędu w trakcie kontroli nie przedłożyli dowodów potwierdzających ww. zmianę. Ponadto, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 1 lit. a) i b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>14</sup>, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ograniczenie zakresu prac powinno wiązać się z jednoczesnym dostosowaniem wysokości wynagrodzenia. Zgodnie z § 5 ust. 2 umowy „wynagrodzenie ryczałtowe obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu umowy, w tym koszt wszelkich uzgodnień, opinii, decyzji i zezwoleń [...] oraz koszt czynności rozpoznawczych [...]”. Nie można uznać, że w ramach ryczałtowego wynagrodzenia strony dowolnie mogły zmieniać zakres wykonania umowy, gdyż zgodnie z przyjętą definicją ryczałtu oznaczał on jedynie przeniesienie wskazanych tam kosztów na wykonawcę projektu. Zasadność i pracowitość realizowanych zadań powinna być poddana analizie na etapie planowania, gdyż ma wpływ na wysokość należnego wynagrodzenia.

- b) nieprawidłowo wypłacono wynagrodzenie (w łącznej wysokości 99,6 tys. zł), gdyż:
- I. wypłacono je w pełnej wysokości, pomimo że nie otrzymano decyzji umożliwiającej realizację części inwestycji<sup>15</sup>;
  - II. wypłacono je w dwóch ratach<sup>16</sup>, choć umowa nie przewidywała wypłaty częściowego wynagrodzenia i nie regulowała sposobu oraz trybu ustalenia wysokości wypłacanych rat oraz wartości jej poszczególnych elementów<sup>17</sup>;

<sup>14</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „ufp”.

<sup>15</sup> Dotyczącym tomu IV, tj. dokumentacji projektowej dotyczącej odcinka ścieżki rowerowej od Ronda Nakielskiego do Krukówka.

<sup>16</sup> 22 grudnia 2017 r. wypłacono wynagrodzenie częściowe w wysokości 50 tys. zł, a następnie 28 grudnia 2018 r. dodatkowo wypłacono 49,6 tys. zł.

<sup>17</sup> Według stanu na 22 grudnia 2017 r., tj. dzień wypłaty częściowego wynagrodzenia, ostateczna decyzja o zezwoleniu na inwestycję (od której uzależniono wypłatę wynagrodzenia) wydana była dla dróg stanowiących tom I, III i części II (tj. części ul. Nakielskiej, plac 1 Maja, ul. 5 Stycznia).

III. drugą (ostatnią) ratę wynagrodzenia wypłacono 28 grudnia 2018 r., tj. przed otrzymaniem dwóch ostatecznych decyzji w sprawie<sup>18</sup>.

Tymczasem przedmiotem umowy było wykonanie sześciu tomów dokumentacji projektowej, za co zgodnie z § 5 ust. 1 i 3 umowy miało być wypłacone wynagrodzenie ryczałtowe, a podstawą wystawienia faktury było uzyskanie decyzji administracyjnej o zezwoleniu na realizację inwestycji z klauzulą ostateczności.

(akta kontroli str. 417, 455, 458-459, 461, 509-512)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że wynagrodzenie wypłacono w ratach na wniosek projektanta, gdyż z uwagi na zaawansowane prace projektowe uznano, że wypłata części wynagrodzenia była zasadna. Brak decyzji pozwalającej na prowadzenie inwestycji wynikał z nieuzyskania zgody właściciela gruntu, na którym miały być prowadzone prace (mimo że wcześniejsze ustalenia pozwalały sądzić, że taka zgoda będzie wyrażona). Wypłata wynagrodzenia przed terminem otrzymania decyzji w sprawie oraz przy braku jednej z decyzji wynikała z faktu, że wykonawca dostarczył wszelkie wymagane dokumenty i uznano, że przedmiot umowy został wykonany.

(akta kontroli str. 686-687)

NIK wskazuje, że zawarta umowa wprowadzała zasady wypłaty wynagrodzenia, których należało przestrzegać, i nie dawała ona podstaw do dokonania zapłaty wynagrodzenia w sposób przedstawiony powyżej. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 3 upf wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zapewnienie pełnego finansowania inwestycji. Postępowanie w sprawie wyłonienia projektanta było prawidłowe, ale stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji umowy. Nieprawidłowa była wypłata wynagrodzenia, przed otrzymaniem wymaganych decyzji w sprawie oraz pomimo niepełnego wykonania umowy. Nieprawidłowa była także rezygnacja przez pracowników Urzędu z części elementów będących jej przedmiotem bez jednoczesnego obniżenia wysokości wynagrodzenia.

## 2. Wyłonienie wykonawcy inwestycji.

Opis stanu faktycznego

Postępowanie w sprawie wyłonienia wykonawcy robót budowlanych<sup>19</sup> prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego. SIWZ oraz ogłoszenie przetargu zawierało m.in.: opis przedmiotu zamówienia, terminy w postępowaniu, informacje na temat wadium, tj. elementy wymagane odpowiednio przez art. 36 i 41 pzp. Ogłoszenie o postępowaniu zostało opublikowane 13 lutego 2019 r. w siedzibie Zamawiającego oraz na stronie internetowej. Do prowadzenia postępowania powołano komisję przetargową. Zamawiający wymagał wadium w wysokości 30 tys. zł. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z zasadami określonymi w SIWZ. Kryteriami oceny była cena oraz okres gwarancji. Nie dokonano unieważnienia postępowania, a w postępowaniu nie złożono odwołania. Umowę zawarto 18 kwietnia

<sup>18</sup> Tj. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych lub braku sprzeciwu do realizacji przedsięwzięcia. Terminy otrzymania ostatecznych decyzji to: 7 września 2017 r., 15 września 2017 r., 2 maja 2019 r. i 22 sierpnia 2019 r. Dwie ostatnie otrzymano po wypłacie wynagrodzenia.

<sup>19</sup> Dalej także: „Wykonawcy”.

2019 r. w odpowiednim terminie, a jej postanowienia były zgodne z postanowieniami projektu umowy wskazanymi w SIWZ. W celu zagwarantowania należytego wykonania inwestycji Wykonawca przedłożył gwarancje bankowe w wysokości 5% wartości zamówienia brutto. Nie dokonywano zmian umowy. Dokonano jedynie zmiany realizowanego projektu, ale zakres zmian był zaklasyfikowany jako nieistotny. W umowie brak było wymaganych w art. 143d pzp postanowień dotyczących zasad zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom. Ponadto nie odrzucono trzech ofert, pomimo że oferenci nie przekazali zgody na przedłużenie terminu związania ofertą. Ustalono także, że nierzetelnie dokumentowano prowadzone postępowanie gdyż podejmowane działania nie były należycie dokumentowane, a sporządzony protokół zawierał nieprawidłową datę umieszczenia zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Program Zapewnienia Jakości obejmował sposób organizacji, terminy wykonania i sposobu kontroli robót (rodzaj częstotliwość, pobieranie próbek). Ogólne Specyfikacje Techniczne zawierały m.in.: wymagania dotyczące materiałów wbudowywanych, informacje o sposobie kontroli jakości robót i postępowaniu w sytuacji wadliwie wykonanych odcinków, informacje na temat wymaganych warunków atmosferycznych podczas wykonywania prac, a także zasady odbioru robót zanikających ulegających zakryciu.

(akta kontroli str. 513-514, 516-520, 521-522, 532-577, 581, 602-610)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W postępowaniu nr SSZ.271.3.2.2019 Zamawiający nie odrzucił trzech ofert, pomimo że oferenci nie przekazali zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, a zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 7a pzp w związku z art. 85 ust. 2 pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeśli wykonawca nie wyraził zgody na przedłużenie terminu związania ofertą.

(akta kontroli str. 532-562, 581)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że powodem nieodrżucenia ofert było niedopatrzenie, ale nie miało to wpływu na wynik postępowania.

(akta kontroli str. 643)

2. W umowie nr 272.3.3.2019 Zamawiający nie zawarł zapisów dotyczących zasad wypłaty wynagrodzenia wykonawcy uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, pomimo że art. 143d ust. 1 pkt 4 pzp tego wymagał.

(akta kontroli str. 602, 607)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że powodem braku zapisów umownych było niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 643)

3. Zamawiający nierzetelnie udokumentował prowadzone postępowania, gdyż:
- a) w obu badanych postępowaniach wniosek komisji przetargowej był opatrzony datą sprzed powołania przez Burmistrza tej komisji i nie wskazywał daty zatwierdzenia wniosku przez Sekretarza Miasta i Gminy Mrocza, w konsekwencji czego nie sposób ustalić, czy wniosek ten został sporządzony i podpisany po powołaniu komisji i otrzymaniu upoważnienia w sprawie<sup>20</sup>;
  - b) prowadzona dokumentacja w postępowaniu SSZ.271.3.2.2019 nie pozwalała na ustalenie kto, na jakim etapie i dlaczego dokonał obniżenia wysokości wadium, podwyższenia wartości wymaganego ubezpieczenia prowadzonej działalności o 300 tys. zł oraz zrezygnował z konieczności dysponowania przez oferentów środkami w wysokości 400 tys. zł. Postanowienia dotyczące wysokości wadium<sup>21</sup> oraz wymogów stawianych wykonawcom zawarte w zatwierdzonym przez Burmistrza wniosku o wszczęcie postępowania i zatwierdzonym SIWZ były odmienne;
  - c) protokół z postępowania nr SSZ.271.3.2.2019 zawierał błędną datę zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty: 18 kwietnia 2019 r., pomimo że czynność ta została wykonana 5 kwietnia 2019 r.

Obowiązkiem przewodniczącego Komisji przetargowej było zgodnie z § 10 ust. 1 pkt. 1 i 8 Regulaminu Prac Komisji Przetargowej<sup>22</sup> organizowanie prac komisji oraz nadzorowanie prowadzenia dokumentacji postępowania. Ponadto zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu komisji przetargowej do obowiązków Komisji przetargowej należało przygotowanie i przekazanie kierownikowi zamawiającego wniosku w sprawie trybu postępowania oraz projektu SIWZ. Skutkiem nierzetelnego wykonania tych obowiązków było nieprzejrzyste prowadzenie postępowania przetargowego.

(akta kontroli str. 421, 431-432, 435, 513-514, 563-565, 575)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że powodem braków w dokumentacji w zakresie wniosków w sprawie trybu postępowania i ich zatwierdzania było niedopatrzenie i niedostateczne dokumentowanie stanu faktycznego. Powodem braku dokumentów pozwalających na ustalenie przyczyn zmian wymogów dotyczących wysokości wadium oraz wymogów stawianych wykonawcom była przyjęta praktyka postępowania, według której działania komisji były dokumentowane protokołami od momentu otwarcia ofert i uznano to za wystarczające. Powodem nieprawidłowej daty w protokole był błąd pisarski.

(akta kontroli str. 643, 683-684)

<sup>20</sup> W postępowaniu nr SSZ.271.3.7.2019 wniosek komisji przetargowej o zatwierdzenie trybu postępowania o udzielenie zamówienia zawiera datę sporządzenia 9 kwietnia 2019 r., a zarządzenie powołujące komisję oraz upoważnienie dla Sekretarza wydano 11 kwietnia 2019 r., a w postępowaniu nr SSZ.271.3.2.2019 wniosek komisji przetargowej o zatwierdzenie trybu postępowania o udzielenie zamówienia zawiera datę sporządzenia 8 lutego 2019 r., a zarządzenie powołujące komisję oraz upoważnienie dla Sekretarza wydano 12 lutego 2019 r.

<sup>21</sup> Zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o wszczęcie postępowania z 31 stycznia 2019 r. wymagano wadium w wysokości 3% wartości brutto (zgodnie z wartością zamówienia - 43 tys. zł), a w toku przygotowania SIWZ wadium określono w wysokości 30 tys. zł, tj. mniejszej o 13 tys. zł, tj. o 30%.

<sup>22</sup> Wprowadzony jako Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 120.7.2016 Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza z 27 września 2016 r., dalej: „Regulamin komisji przetargowej”.

W ocenie NIK, dokumentacja prowadzonego postępowania powinna pozwalać na odtworzenie całego procesu wyłaniania wykonawcy, w tym wskazanie przyczyn zmian w SIWZ w stosunku do pierwotnych ustaleń. Rzetelne dokumentowanie kluczowych aspektów postępowania sprzyja przejrzystości działania i wydatkowania środków publicznych.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, iż realizację inwestycji powierzono wykonawcy prawidłowo wyłonionemu w przetargu nieograniczonym prowadzonym w trybie pzp. Jako nieprawidłowe NIK ocenia, że w procesie prowadzenia postępowania: nie odrzucono trzech ofert, pomimo że oferenci nie przekazali zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, oraz, że umowa nie zawierała wymaganych zapisów dotyczących uzależnienia płatności od przedłożenia dowodów na brak zaległości w stosunku do podwykonawców. Ponadto nierzetelnie dokumentowano prowadzone postępowania, co w konsekwencji nie pozwoliło ustalić prawidłowości podejmowanych działań oraz skutkowało brakiem przejrzystości prowadzonego postępowania.

### **3. Wykonanie inwestycji i nadzoru nad realizacją procesu inwestycyjnego.**

Opis stanu faktycznego

Roboty budowlane rozpoczęto 5 dni po podpisaniu umowy z Wykonawcą, tj. zgodnie z zaplanowanym terminem. Inwestycję zakończono 23 września 2019 r., tj. w terminie wynikającym z umowy.

(akta kontroli str. 5-24, 49)

Roboty budowlane prowadzono zgodnie z harmonogramem.

(akta kontroli str. 20, 42-49, 834)

W trakcie inwestycji zrezygnowano z montażu sześciu lamp LED na przejściu dla pieszych (z powodu wykonania tej inwestycji przez gestora sieci oświetleniowej) i dodatkowo wykonano m.in. wpust deszczowy, pobocze z tłucznia i podbudowę zjazdu, za co łącznie wypłacono Wykonawcy dodatkowo 47 640,00 zł brutto.

(akta kontroli str. 5-24, 770, 773, 781-782, 786, 790-792, 831-832)

Wykonawcę nadzoru inwestorskiego wyłoniono w drodze skierowania zapytania do dwóch oferentów. Szacowania wartości usługi dokonano na podstawie danych z wcześniej udzielanych zamówień. Do prowadzonego postępowania nie miały zastosowania uregulowania wewnętrzne Regulaminu Zamówień Publicznych<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 440, 443, 611)

Zgodnie z umową, Inspektor Nadzoru miał obowiązek m.in.: sprawowania kontroli zgodności realizacji robót z projektem, sprawdzania jakości wykonanych prac, odbioru robót ulegających zakryciu i zanikających, uczestniczenia w próbach i odbiorach technicznych instalacji i urządzeń technicznych, potwierdzania faktycznie wykonanych robót.

(akta kontroli str. 54)

<sup>23</sup> W myśl § 6 Zarządzenia Nr 120.16.2016.

Po zakończeniu robót sporządzono protokół końcowego odbioru inwestycji zawierający m.in. wzmiankę o wykonaniu robót zgodnie z umową, ocenę jakości wykonanych robót, podpisy Wykonawcy oraz przewodniczącego komisji odbiorowej. Przed przystąpieniem do odbioru końcowego Wykonawca przekazał Zamawiającemu dokumenty wymagane w § 6 ust. 4 umowy o realizację robót (m.in. kosztorys powykonawczy, dziennik budowy).

(akta kontroli str. 8, 21-22, 768-769, 786)

Zamawiający wypłacił Inspektorowi Nadzoru wynagrodzenie (18 000 zł brutto) zgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli str. 53-62)

Szczegółowe wymagania dotyczące wykonania i odbioru robót zostały określone w Ogólnej Specyfikacji Technicznej<sup>24</sup> oraz w Programie Zapewnienia Jakości<sup>25</sup>. Określono w nich m.in.: wymóg dokonywania inspekcji, pobierania próbek i badania materiałów przewidzianych do użycia oraz sporządzanie dokumentacji zawierającej wyniki pomiarów kontrolnych. Wybrana przez NIK do badania dokumentacja obejmowała 12 spośród 25 kategorii robót wyszczególnionych w SST i wykazała, że tylko w dwóch kategoriach (wykonanie nasypów, frezowanie) zgromadzono wymaganą dokumentację techniczną (co szerzej opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 63- 238, 764-767)

W umowie z Wykonawcą Zamawiający zabezpieczył swoje interesy m.in. poprzez obowiązek wniesienia zabezpieczenia w wysokości 5% wynagrodzenia ofertowego w formie gwarancji bankowej, a także poprzez klauzule dotyczące kar umownych m.in. za zwłokę w zakończeniu wykonania przedmiotu umowy, opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi.

(akta kontroli str. 5-18, 788)

Dokonane w trakcie kontroli oględziny drogi wykazały m.in., że stan realizacji inwestycji był poprawny, w nawierzchni drogi nie stwierdzono ubytków, stan czystości oceniono na dobry, oznakowanie drogowe jako czytelne, zaś posadowienie włączów i wpustów ulicznych prawidłowe.

(akta kontroli str. 796-803)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zamawiający nie podjął działań zmierzających do rzetelnego wypełnienia przez Wykonawcę i przez Inspektora Nadzoru obowiązków wynikających z SST odnoszących się do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli robót, ponieważ:
  - a) PZJ nie zawierał następujących treści wymaganych przez SST w punkcie 6.1 na str. 9:
    - I. terminu wykonania robót;

<sup>24</sup> Dalej: „SST”.

<sup>25</sup> Dalej: „PZJ”.

- II. oznakowania robót na budowie;
- III. sposobu oraz formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisu pomiarów, nastawu mechanizmów sterujących, a także wyciągniętych wniosków i zastosowanych korekt w procesie technologicznym, proponowanego sposobu i formy przekazywania tych informacji inżynierowi.

(akta kontroli str. 71, 178-236)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że odstąpiono w PZJ z zamieszczenia ww. treści, ponieważ zakres i termin realizacji robót wynikał z harmonogramu rzeczowo-finansowego, zaś tymczasową organizację ruchu odebrał Inspektor Nadzoru i potwierdził to wpisem w dzienniku budowy. Natomiast sposób oraz formę gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapis pomiarów, nastaw mechanizmów sterujących, a także wyciągniętych wniosków i zastosowanych korekt w procesie technologicznym i proponowany sposób oraz formę przekazywania tych informacji inżynierowi projektu określono podczas spotkania roboczego.

(akta kontroli str. 786-787)

b) Dziennik Budowy nie zawierał następujących treści wymaganych przez SST w punkcie 6.8 na str. 11:

- I. daty przekazania Wykonawcy terenu budowy;
- II. daty przekazania przez Zamawiającego dokumentacji projektowej;
- III. daty uzgodnienia przez Inżyniera projektu PZJ i harmonogramów robót;
- IV. terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów robót;
- V. stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi;
- VI. zgodności rzeczywistych warunków geotechnicznych z ich opisem w dokumentacji projektowej;
- VII. danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem, kto je przeprowadzał;
- VIII. wyników prób poszczególnych elementów budowli z podaniem, kto je przeprowadzał.

(akta kontroli str. 42-49, 73)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że nie dokonywano wpisów, ponieważ nie miały one istotnego wpływu na ocenę jakości wykonanych robót, a ponadto prowadzenie Dziennika Budowy w tym przypadku nie było wymagane prawnie.

(akta kontroli str. 787-788)

c) w przypadku 10 z 12 objętych badaniem NIK kategorii robót wyszczególnionych w SST pracownicy Urzędu nie posiadali dokumentacji potwierdzającej dokonywanie inspekcji, pobierania próbek i badania użytych materiałów. Dokumentacji w ogóle nie zgromadzono w kategoriach: a) usunięcie drzew i krzewów, b) podbudowa z betonu asfaltowego, c) warstwa profilowa, d) stalowe bariery ochronne. Łącznie spośród 54 badań w objętych próbą kategoriach, nie udokumentowano 26 z nich.

(akta kontroli str. 6, 54, 63-177, 764)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że uznano ilość i zakres wykonanych badań za wystraszające udokumentowanie przebiegu procesu inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 788)

W ocenie NIK, ilość i zakres wykonanych badań powinna zostać wykonana zgodnie z przyjętymi założeniami dokumentowania przebiegu inwestycji.

- Pracownicy Urzędu nie naliczyli Inspektorowi Nadzoru kar umownych pomimo nienależytego wywiązania się przez niego z opisanych wyżej obowiązków dokumentacyjnych wynikających z SST. Kara ta, zgodnie z § 8 ust. 1 Umowy nr 272.1.86.2019, mogła wynosić 10% maksymalnej wysokości wynagrodzenia (tj. 1 800 zł brutto). Ponadto nie w pełni zabezpieczono interesy Zamawiającego w umowie z Wykonawcą<sup>26</sup>, gdyż nie przewidziano w niej kar umownych za nienależyte wykonanie przez Wykonawcę umowy.

(akta kontroli str. 5-18, 53-59, 764, 827)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że nie nałożono na Inspektora Nadzoru kar umownych z powodu braku uwag co do jego pracy. Ponadto umowa z Wykonawcą w pełni zabezpieczała interesy Zamawiającego, ponieważ w przypadku nienależytego wykonania umowy Zamawiający uznałby, że umowa nie została wykonana w pełnym zakresie.

(akta kontroli str. 789)

W ocenie NIK zapis umowy co do możliwości dochodzenia kar od Wykonawcy z powodu zwłoki w zakończeniu wykonania przedmiotu umowy nie znajduje zastosowania do nienależytego wykonania obowiązków.

- Na stalowych barierach ochronnych nie umieszczono elementów odblaskowych, co było wymagane w SST (pkt 5.4, str. 146).

(akta kontroli str. 166, 796)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że w trakcie odbioru końcowego komisja odbiorowa nie zwróciła uwagi na brak elementów odblaskowych na barierach. Zamawiający wystosuje pismo wzywające Wykonawcę do ich zamontowania.

(akta kontroli str. 835)

- Zamawiający zgodził się na wykonanie robót dodatkowych i zaniechanych bez zawarcia aneksu do umowy z Wykonawcą, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 1 umowy nr 272.3.3.2019. Ponadto sporządzony protokół błędnie kwalifikował wykonane roboty jako zamiennie, choć były to roboty dodatkowe i zaniechane<sup>27</sup>.

Według § 12 ust. 1 umowy z Wykonawcą wszelkie zmiany i uzupełnienia treści umowy wymagają aneksu sporządzonego z zachowaniem formy pisemnej pod rygorem nieważności.

(akta kontroli str. 5, 13-16, 8 770, 773-774, 791)

<sup>26</sup> Tj, 272.3.3.2019.

<sup>27</sup> Zrezygnowano z montażu sześciu lamp LED na przejściu dla pieszych i dodatkowo wykonano m.in. wpust deszczowy, pobocze z tłucznią i podbudowę zjazdu. Roboty dodatkowe o łącznej wartości 47 640 zł brutto i roboty zaniechane o łącznej wartości 47 640 zł brutto.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że Zamawiający nie widział podstaw prawnych do zmiany umowy w postaci aneksu, ponieważ żadne postanowienia umowy nie ulegały zmianie. Uznano roboty za zamienne, ponieważ nie powodowały zmiany charakteru umowy rozliczanej w formie ryczałtowej.

(akta kontroli str. 832-833, 846)

NIK zwraca uwagę, że wprowadzone zmiany dotyczyły treści przedmiaru robót (pkt 10.1.3) oraz SIWZ (pkt 4.2 i 4.3), stanowiące integralną część umowy.

(akta kontroli str. 5, 790-791, 838-840)

**OCENA CZĄSTKOWA** W ocenie NIK Zamawiający sprawował nie w pełni rzetelny nadzór nad realizacją inwestycji. Zamawiający nie wyegzekwował ani od Projektanta, ani od Inspektora Nadzoru, prawidłowego wywiązania się z ich obowiązków wdrożenia skutecznego systemu kontroli robót. Ponadto Zamawiający zgodził się na wykonanie robót dodatkowych i zaniechanych bez zmiany umowy w tym zakresie oraz nie w pełni zabezpieczył swoje interesy w umowie z Wykonawcą, ponieważ nie przewidział kar umownych za nienależyte wykonanie umowy.

**OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **4. Utrzymanie obiektów budowlanych objętych inwestycją**

W Urzędzie prowadzono książkę drogi, jednak część pozycji w niej zawartych nie była uzupełniona, a jeden z wpisów był niezgodny ze stanem faktycznym. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2017-2021 przeprowadzono przeglądy okresowe. Zapewniono, że dokonywała ich osoba posiadająca niezbędne kwalifikacje, jednak nie dołożono należytej staranności, by odebrane protokoły kontroli okresowych były prawidłowo przygotowane. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stan dróg był dokumentowany poprzez protokoły okresowych kontroli oraz wpisy w dziennikach objazdu dróg. Szczegółowe informacje w zakresie stwierdzonych stanów nieprawidłowych w tym przedmiocie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 612-635)

W ramach przeprowadzonej inwestycji ustawiono nowe oznakowanie niezgodnie z obowiązującą ówczesnie organizacją ruchu. Dopiero 27 kwietnia 2021 r. podjęto działania w celu eliminacji tej niezgodności dokonano nowego zgłoszenia, zmian w oznakowaniu i od 29 grudnia 2021 r. doprowadzono do zgodności istniejącego oznakowania z projektem organizacji ruchu. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 748, 758)

Po zakończeniu modernizacji na drodze dokonywano napraw punktów świetlnych oraz pęknięć nawierzchni ścieżki rowerowej w ramach gwarancji wykonawcy robót. Droga była ubezpieczona w ramach zbiorczego ubezpieczenia posiadanego przez gminę.

(akta kontroli str. 648-677)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie podjęto skutecznych działań zmierzających do rzetelnego wypełnienia przez podmiot zewnętrzny obowiązków wynikających z Prawa budowlanego w zakresie przeglądów okresowych, gdyż:
  - a) w protokołach kontroli okresowych rocznych za lata 2020-2021 nie wskazano: metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, pomimo że art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego tego wymagał<sup>28</sup>;
  - b) protokół kontroli okresowej pięcioletniej wykonanej w 2019 r. był częściowo niewypełniony, tj.: wskazano wyłącznie oznaczenie nawierzchni asfaltowej jako stan "A" bez wskazania co to oznacza; brakowało oceny: pobocza, chodników, oznakowania, barier i warunków widoczności. Nie potwierdza on tym samym przeprowadzenia kontroli w wymaganym zakresie. Ponadto brakowało informacji o estetyce obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, pomimo że wymagał tego art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego,
  - c) w protokołach kontroli okresowych rocznych za lata 2017, 2018, 2020 i 2021 przekazane protokoły były częściowo niewypełnione, tj.: brakowało wskazania ilości spękań (co oznaczało brak wskazania, czy nośność jest zachowana), a dodatkowo za lata 2017, 2018 i 2020 nie określono stanu chodnika.

(akta kontroli str. 631-635, 679)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że braki w protokołach z lat 2020-2021 w zakresie metod i środków użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych wynikały z faktu, że używany druk uzgodniony z organem nadzoru budowlanego w Nakle nad Notecią nie wymagał tego elementu. Podjęto działania w celu uzupełnienia druku. Braki w protokole za lata 2018 i 2021 wynikały z niedoparzenia, a braki w protokole za lata 2019 i 2020 wynikały z tego, że droga była świeżo po modernizacji i wpisy uznano za wystarczające.

(akta kontroli str. 644-645)

2. Książka drogi<sup>29</sup> prowadzona była nierzetelnie i nieprawidłowo, gdyż:
  - a) tabela nr 3b wskazywała, że droga ma nawierzchnię betonową, pomimo że nawierzchnia ta była bitumiczna oraz nie była uzupełniona w zakresie powierzchni drogi, a wskazywane w niej wymiary drogi oraz powierzchnia poboczy dotyczyła wyłącznie stanu po 7 października 2019 r., tj. po przebudowie drogi, mimo że książka drogi obejmowała okres od 26 sierpnia 2016 r.;
  - b) tabela nr 4 nie zawierała wpisów odnoszących się do czterech przeglądów okresowych<sup>30</sup>, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Obowiązek wpisu wynikał ze wzoru książki drogi.
  - c) tabela nr 9 i 10 nie był uzupełniona.

(akta kontroli str. 616-617, 622-623, 679)

<sup>28</sup> Z treści dokumentu nie wynikało jednocześnie, że kontrola okresowa obejmowała te elementy.

<sup>29</sup> Wzór książki drogi określał Załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

<sup>30</sup> Przeglądów zrealizowanych w dniach: 4 listopada 2017, 17 grudnia 2018 r., 17 grudnia 2020 r. oraz 8 grudnia 2021 r.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in. że przyczyną nieprawidłowego określenia rodzaju nawierzchni drogi oraz wpisów w tabeli nr 4 był błąd, a wskazane braki dotyczące tabel: 3b, 9 i 10 wynikały z przeoczenia.

(akta kontroli str. 645-646, 758)

3. Nierzetelnie dokumentowano utrzymanie drogi, gdyż:
  - a) nie dysponowano oryginalnymi dokumentami z utrzymania drogi, tj. protokołem okresowej kontroli drogi za rok 2017 oraz dziennikiem objazdu drogi za rok 2017;
  - b) cztery dzienniki objazdu dróg (za lata 2018 i 2020-2022) nie zawierały informacji o terminie realizacji zaleceń pokontrolnych<sup>31</sup>, a dziennik za rok 2019 nie wskazywał daty wykonania zalecenia, mimo że ich wskazania wymagał wzór<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 626-628, 630, 644, 646)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że w sprawie braku oryginałów z utrzymania drogi za rok 2017 nie jest w stanie ustalić przyczyn ich braku. Przyczyną braku informacji o terminie realizacji zaleceń pokontrolnych w latach 2020-2022 oraz daty wykonania zalecenia w roku 2019 było przeoczenie. Wskazał jednocześnie, że dziennik z roku 2018 r. zawierał informację o terminie realizacji zalecenia - okres wiosenny 2019 r.

(akta kontroli str. 644-647)

W sprawie określenia terminu realizacji zalecenia Izba wskazuje, że dziennik objazdu dróg z 2018 r. zawierał dwa zalecenia i tylko przy pierwszej pozycji wskazano okres wiosenny jako termin realizacji (bez dookreślenia roku).

4. Nie doprowadzono do zatwierdzenia stałej organizacji ruchu zgodnej z projektem z 28 września 2018 r. pomimo że wykonano oznakowanie zgodne z jej postanowieniami<sup>33</sup>. Starosta Nakielski zatwierdził tę organizację ruchu zobowiązując do wykonania oznakowania do 30 czerwca 2019 r. oraz powiadomienia jego i właściwego organu policji, na co najmniej 7 dni przed terminem jej wprowadzenia. Warunków tych nie dopełniono i w konsekwencji w okresie od 7 października 2019 r.<sup>34</sup> do 29 grudnia 2021 r.<sup>35</sup> oznakowanie drogi było niezgodne z obowiązującą organizacją ruchu.

(akta kontroli str. 700, 701, 709, 746-748, 758)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że powodem opisanego stanu było niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 762-763)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez pracowników Urzędu działania zmierzające do prawidłowego utrzymania drogi w zakresie dokonywania kontroli jej stanu poprzez objazdy drogi oraz zlecenia przeprowadzania przeglądów okresowych przez osoby uprawnione. Jednakże proces utrzymania drogi dokumentowano

<sup>31</sup> W przypadku dziennika objazdu za rok 2018 terminu realizacji nie wskazano w jednym z dwóch formułowanych zaleceń pokontrolnych.

<sup>32</sup> Wzór ustalony w Załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

<sup>33</sup> W ramach zmiany oznakowania ustawiono 24 znaki: cztery: C-13/16, cztery: D-6, trzy: D-18, dwa: D-6 oraz po jednym: T-0, T-2 ("na długości 350m"), T-3, T-30c, T-3a, A-2, A-30, C-13a/16a, D-23, D-42, D-43 oraz usunięto 11 znaków: dwa znaki D-6, dwa znaki A-1 oraz po jednym: B-25, D-23, D-43, D-42, A-30, T-3, T-2 ("na długości 4,5km"), C-13/16.

<sup>34</sup> Tj. dnia odbioru końcowego inwestycji.

<sup>35</sup> Tj. dnia wykonania oznakowania zgodnie ze zgłoszeniem RR.7221.22.2021 z organizacją ruchu z 26 marca 2021 r.

nierzetelnie, protokoły okresowe kontroli drogi, część dzienników objazdu dróg oraz książka drogi były wypełnione nieprawidłowo i w konsekwencji nie zawierały części wymaganych wpisów. Izba negatywnie ocenia doprowadzenie do sytuacji, w której oznakowanie przez ponad dwa lata było niezgodne z obowiązującą organizacją ruchu.

OBSZAR

## 5. Rozliczanie środków publicznych na inwestycję.

Opis stanu faktycznego

Na wykonanie inwestycji Zamawiający wydatkował łącznie 1 538 692,65 zł brutto, w tym: 21 164,44 zł brutto na przygotowanie dokumentacji projektowej, 1 497 560,21 zł brutto na roboty budowlane, 18 000,00 zł brutto na nadzór inwestorski oraz 1 968,00 zł brutto na promocję projektu.

(akta kontroli str. 774-780, 827, 834)

Na wykonanie robót budowlanych uzyskano dofinansowanie ze środków pochodzących z FDS w wysokości 713 627,00 zł (47,65% kosztów kwalifikowanych). Pracownicy Urzędu dochowali trybu i terminu rozliczenia dofinansowania.

Wojewoda nie przeprowadził kontroli na miejscu dofinansowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 814-826, 834-835)

W toku wykonywania robót Wykonawca wystawił jedną fakturę na kwotę 1 497 560,21 zł brutto, która była zgodna z kosztorysem powykonawczym. Dokonano jej terminowej płatności.

(akta kontroli str. 8, 771-780, 834)

Do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji inwestycji. W 2020 r. pracownicy Urzędu wezwali Wykonawcę do wykonania napraw w następstwie uszkodzeń drogi: ubytku elementów bezpieczeństwa przejścia dla pieszych („kocich oczek”) oraz pęknięć na ścieżce rowerowej. W obu przypadkach uszkodzenia zostały naprawione we wskazanym terminie. Z powodu powtórnego pojawienia się pęknięć na ścieżce rowerowej wezwano Wykonawcę do ich naprawy w terminie do 19 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 663-669, 834, 842-845)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Zamawiającego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Rozliczono roboty zaniechane i dodatkowe<sup>36</sup> pomimo, że nie zawarto w tym zakresie aneksu do umowy z Wykonawcą, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 1 umowy. Zgodnie z jego treścią wszelkie zmiany i uzupełnienia treści umowy wymagają aneksu sporządzonego z zachowaniem formy pisemnej pod rygorem nieważności.

(akta kontroli str. 13-18, 770, 773-774, 791)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że Zamawiający nie widział podstaw prawnych do zmiany umowy w postaci aneksu, ponieważ żadne postanowienia umowy nie ulegały zmianie. Ponadto wprowadzone zmiany nie wpłynęły na wartość oraz nie obniżyły jakości prac.

(akta kontroli str. 832-833, 846)

<sup>36</sup> Roboty dodatkowe o łącznej wartości 47 640 zł brutto i roboty zaniechane o wartości 47 640 zł brutto.

NIK zwraca uwagę, że wprowadzone zmiany dotyczyły treści przedmiaru robót (pkt 10.1.3) oraz SIWZ (pkt 4.2 i 4.3), stanowiące integralną część umowy.

(akta kontroli str. 5, 790-791, 838-840)

**OCENA CZĄSTKOWA** NIK pozytywnie ocenia pozyskanie i rozliczenie dofinansowania inwestycji w wysokości 713 627,00 zł ze środków FDS. Niemniej w przypadku robót zaniechanych i dodatkowych, których łączna wartość wynosiła 95 280,00 zł, nie zachowano wymaganej formy zmiany umowy z Wykonawcą.

## 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 mogą wskazywać na niewłaściwe funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli. Izba zauważa potrzebę, aby kontrolowany dokonał analizy istniejącej organizacji funkcjonowania jednostki i zapewnił odpowiednie warunki nadzoru nad realizacją i utrzymaniem inwestycji drogowych.

- Wnioski**
1. Rzetelne realizowanie i rozliczanie zawartych umów.
  2. Prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie zamówień publicznych.
  3. Dokumentowanie prowadzonych postępowań w sposób rzetelny, pełny i zapewniający przejrzystość.
  4. Zapewnienie rzetelnego dokumentowania utrzymania dróg.
  5. Niedopuszczanie do rozbieżności między oznakowaniem drogi a organizacją ruchu.
  6. Podejmowanie działań zmierzających do rzetelnego wypełniania przez wykonawców i inspektorów nadzoru obowiązków odnoszących się do zapewnienia systemu kontroli robót.
  7. Właściwe zabezpieczanie interesów zamawiającego na wypadek nienależytego wykonania przez wykonawcę umowy i egzekwowanie kar umownych.
  8. Umieszczenie na stalowych barierach ochronnych elementów odbłaskowych.
  9. Właściwe kwalifikowanie robót zaniechanych, zamiennych i dodatkowych.

## 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  
wykorzystania uwag i  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 6 października 2022 r.

Kontrolerzy  
Leszek Murat  
główny specjalista kontroli  
państwowej  
/-/

.....  
*podpis*

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

.....  
*podpis*

Mikołaj Rumiński  
starszy inspektor kontroli państwowej  
/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: p.o. Dyrektor Tomasz Sobecki

  
.....  
*podpis*