

NOH/R INF
W



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.006.02.2020

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY SEKRETARIAT ZASTĘPCY PREZYDENTA		
wpływ dnia	02-04-2021	(4)
nr wpływu	47352/WU	
ilość załączników sztuk		

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY KANCELARIA OGÓLNA		
data wpływu	02.04.2021	
nr wpływu	47352/2021	
ilość załączników		

Rafał Bruski
Prezydent Miasta Bydgoszczy
Urząd Miasta Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

2421

DYREKTOR WYDZIAŁU Zarząd i Komunikacji SEI	
Wejście Jazdów Bydgoszcz	
07.04.2021	
4423	

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/005 Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY KANCELARIA OGÓLNA		
data wpływu	02.04.2021	
nr wpływu	47352	
ilość załączników		

→ 21-M.K (→ 2021:KP)
02.04.21
Rafał Bruski

→ 2021:KP
02.04.2021
Wiceprezydent Miasta
Włodzisław Kozłowski

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy ² , od 14 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych do kontroli inwestycji budowlanych2. Przebieg realizacji inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych3. Prawdliwość wydatkowania i rozliczania środków publicznych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 do zakończenia kontroli ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Artur Nierebiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/193/2020 z 14 grudnia 2020 r.2. Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/16/2021 z 22 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: „UM” lub „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ 5 marca 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz.1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania nadzorcze przedstawicieli Urzędu Miasta nad Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy⁶, podejmowane w związku z realizacją inwestycji pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy”⁷ były niewystarczające, ponieważ koncentrowały się głównie na walorach estetycznych, w ograniczonym stopniu skupiając się na aspektach technicznych. W konsekwencji, pomimo szeregu spotkań opiniujących, w których uczestniczyli przedstawiciele Urzędu Miasta stwierdzono istotne nieprawidłowości w realizacji Inwestycji, w szczególności dotyczące dopuszczonych do użycia materiałów, m.in. płyt kamiennych oraz fug charakteryzujących się przepuszczalnością wody przy nieprzepuszczalnej podbudowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do realizacji wybranych do kontroli inwestycji budowlanych

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy” stanowiące jeden z etapów projektu zapisanego w Lokalnym Programie Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007-2015 pn. „Rewitalizacja Starego Rynku wraz z przyległymi ulicami oraz ul. Mostowej wraz z ciągiem komunikacyjnym Mostu Sulimy-Kamińskiego”⁹.

Decyzjami nr 888/2017 z 5 września 2017 r. oraz nr 1194/2017 z 15 listopada 2017 r. Prezydent Miasta Bydgoszczy zatwierdził projekty budowlane przedłożone przez ZDMiKP oraz udzielił na ich podstawie pozwoleń na budowę, które obejmowały odpowiednio:

- przebudowę płyty Starego Rynku w Bydgoszczy (na obszarze Starego Miasta wpisanego do rejestru zabytków pod nr A/324);
- budowę sieci kanalizacji deszczowej, sieci telekomunikacyjnych, przyłącza gazu i doziemnej instalacji gazu, przyłącza wody i kanalizacji sanitarnej w ramach Inwestycji.

Zgodnie z uzasadnieniami ww. decyzji m.in.: [1] przedłożone projekty zostały opracowane i sprawdzone przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane, które w chwili sporządzenia projektu były członkami właściwej izby samorządu zawodowego; [2] osoby te dołączyły oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; [3] do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dołączono oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; [4] załączono decyzję Miejskiego Konserwatora Zabytków¹⁰ działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Bydgoszczy Nr 52/2017 z 7 marca

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

⁶ Dalej: „ZDMiKP” lub „Zarząd”.

⁷ Dalej: „Inwestycja”.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Por. m.in. Uchwała Nr XLIX/728/09 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007-2015, uchwała Nr LXVII/1018/10 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 maja 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007-2015.

¹⁰ Dalej: „MKZ”.

2017 r., zmienioną decyzją nr 222/2017 z 17 sierpnia 2017 r., udzielającą pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych w obszarze wpisanym do rejestru zabytków pod Nr A/324.

(akta kontroli str. 120-129)

Podmiotem odpowiedzialnym za realizację Inwestycji w zakresie:

- przygotowania postępowania oraz zlecenia opracowania dokumentacji projektowej, w oparciu o którą ją realizowano,
- przygotowania postępowania na jej wykonanie,
- zlecenia realizacji zadania inwestycyjnego,
- zabezpieczenia środków do jej sfinansowania w całości oraz rozliczeń z wykonawcami,
- nadzoru nad realizacją robót budowlanych

był ZDMiKP. Na podstawie udzielonych pełnomocnictw i upoważnień realizował powyższe zadania w imieniu i na rzecz Miasta Bydgoszcz jako zamawiającego.

(akta kontroli str. 8-26, 204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK odstępuje od oceny Urzędu Miasta Bydgoszczy w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań dotyczących przebudowy płyty Starego Rynku, ponieważ zadania te były realizowane przez odrębną jednostkę (ZDMiKP).

OBSZAR

2. Przebieg realizacji inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym UM nadzór nad pracą ZDMiKP sprawował Zastępca Prezydenta, którego pracę nadzorował Prezydent jako kierownik Urzędu¹¹. Jak wyjaśnił Prezydent, Zastępca brał udział w wybranych naradach i spotkaniach oraz wymianie informacji w ramach uzgodnień dotyczących Inwestycji. Prezentował i omawiał na sesjach Rady Miasta opracowany przez Zarząd kwartalny materiał o przebiegu poszczególnych przedsięwzięć drogowych, zawierający m.in. stopień zaangażowania rzeczowego i finansowego. Ponadto był również zaangażowany w cykl konsultacji społecznych dotyczących stałej organizacji ruchu w tym obszarze po oddaniu Inwestycji do użytkowania.

Udział przedstawicieli Urzędu w badanej Inwestycji polegał na wydawaniu warunków, a także wydawaniu opinii lub podejmowaniu uzgodnień na wniosek pełnomocnika lub innych upoważnionych podmiotów. Zaangażowane w te procesy były poszczególne wydziały UM, np.: Wydział Gospodarki Komunalnej¹², Wydział Administracji Budowlanej, Plastyk Miasta Bydgoszczy, Miejska Pracownia Urbanistyczna¹³, MKZ, a także Rada ds. Estetyki Miasta Bydgoszczy¹⁴.

¹¹ Por. § 13 i 14 Załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 59/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy (uchylonego z dniem 28 lipca 2020 r.) oraz § 13 i 14 Załącznika do zarządzenia Nr 436/2020 z dnia 28 lipca 2020 r. Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta.

¹² Dalej: „WGK”.

¹³ Dalej: „MPU”.

¹⁴ Organ opiniodawczy i doradczy Prezydenta Miasta w zakresie estetyki Miasta Bydgoszczy powołany Zarządzeniem Nr 584/2013 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 4 października 2013 r. Zadaniem Rady było kreowanie i realizacja poprawy estetycznego wizerunku Miasta Bydgoszczy. Do zadań Rady należało m.in.: opiniowanie na etapie tworzenia koncepcji wszelkich inwestycji mających wpływ na wizerunek Miasta A także opiniowanie innych spraw z zakresu planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, transportu i innych związanych z działalnością Rady przedstawionych przez Prezydenta.

Uczestniczyły one w wydawaniu warunków dla opracowania dokumentacji projektowej i późniejszej jej aktualizacji oraz opiniowały lub uzgadniały inwestycję na etapie przygotowania tej dokumentacji i jej realizacji. Ponadto Rada ds. Estetyki oraz Plastyk Miasta prowadzili nadzór autorski nad realizacją i ostateczną formą wszystkich zaopiniowanych elementów małej architektury Starego Rynku.

(akta kontroli str. 8-10, 51-53, 64)

W ramach procesów opiniowania i uzgodnień przy udziale Zarządu, a od czerwca 2018 r. również Wykonawcy Robót, m.in.:

- 1) Prezydent, członkowie MPU, przedstawiciele Rady ds. Estetyki, Plastyk Miasta 24 września 2015 r. omawiali z zespołem projektantów koncepcję rewitalizacji płyty Starego Rynku, w tym rozwiązania minimalizujące wymiar płyt;
- 2) Doradca Prezydenta, MKZ, Plastyk Miasta, WGK, MPU na spotkaniu 8 grudnia 2015 r. omawiali z zespołem projektantów konieczność zmniejszenia wymiarów elementów stanowiących nawierzchnię płyty oraz sposób jej ułożenia;
- 3) Prezydent na posiedzeniach Kolegium Prezydenta Miasta, które odbyły się 1 czerwca 2016 r. oraz 19 grudnia 2017 r. przyjął informację w zakresie stanu postępowania dotyczącego płyty Starego Rynku oraz wydał polecenie Dyrektorowi ZDMiKP aby w ramach projektu dokonać zmian w zakresie modułów parasoli, parasolek oraz zasilania sceny;
- 4) Rada ds. Estetyki w trakcie spotkania 4 czerwca 2018 r. zaakceptowała materiał kamienny na: chodniki (płytki o nazwie G654-granit szary), odwzorowanie murów starego ratusza (Xiamen Red – kolor czerwono-brązowy), pozostałą powierzchnię płyty Starego Rynku (Rustic Yellow – kolor żółto-szary);
- 5) Plastyk Miasta na spotkaniu 8 czerwca 2018 r. brał udział w ustaleniach dotyczących: oporników kamiennych, ścieków kamiennych, materiałów kamiennych wokół pomnika oraz kolorystyki ławek;
- 6) Plastyk Miasta oraz przedstawiciel Rady ds. Estetyki 29 czerwca 2018 r. uczestniczyli w ustaleniach dotyczących wyglądu zegara oraz barw stosowanego oświetlenia w rejonie płyty Starego Rynku;
- 7) Plastyk Miasta i Przedstawiciel Rady ds. Estetyki 2 sierpnia 2018 r. omawiali elementy małej architektury oraz kolorystykę fugi na poszczególnych elementach granitowych (w tym: szaro-żółtej oraz czerwono-brązowej, chodników i kostki rzędowej);
- 8) Plastyk Miasta, Przedstawiciel Rady ds. Estetyki, Pracownicy WGK brali udział w spotkaniu 20 grudnia 2018 r. dotyczącym elementów małej architektury Starego Rynku;
- 9) Plastyk Miasta i Przedstawiciel Rady ds. Estetyki 1 marca 2019 r. brali udział w ocenie prototypu ławki, krzesła, kwietnika i kosza na śmieci;
- 10) Pracownicy WGK, Plastyk Miasta oraz Przedstawiciel ds. Estetyki brali udział w spotkaniu 21 marca 2019 r. dotyczącym oceny poprawek prototypu ławki;
- 11) Przedstawiciel Rady ds. Estetyki uczestniczył w ustaleniach dotyczących ostatecznej formy zegara zlokalizowanego na końcu 18 południka;
- 12) Rada ds. Estetyki, Plastyk Miasta i WGK na spotkaniu 11 kwietnia 2019 r. zgłaszali uwagi dotyczące mocowania mebli do płyty oraz kolorystyki elementów stalowych;
- 13) Pracownicy WGK brali udział w spotkaniu 6 maja 2019 r. dotyczącym oceny prototypu śmietnika.

(akta kontroli str. 31-138)

W toku oględzin¹⁵ płyty Starego Rynku stwierdzono m.in., że:

- 1) w pierzei północnej, wschodniej i południowej rynku wyznaczono strefę przeznaczoną na czasowe zajęcie dla lokali gastronomicznych oraz strefę chodnika; dokonano relokacji pomnika Walki i Męczeństwa Ziemi Bydgoskiej wraz ze zniczem gazowym w sąsiedztwie pomnika; w dolnej części cokolu pomnika wykonano elementy iluminacji świetlnej; przy pomniku znajdowały się poddane renowacji cztery tablice z listą miejsc kaźni;
- 2) wykonano podświetlenie dolnego tarasu fontanny; punkt oświetleniowy mocowany do pobliskiej lampy ulicznej stanowił element iluminacji rzeźby górnego tarasu fontanny;
- 3) przy wejściu do biblioteki miejskiej przebudowano schody oraz wykonano pochylnię dla osób z niepełnosprawnością ruchową;
- 4) w rozdzielni pod wejściem biblioteki miejskiej znajdowały się m.in. szafa oświetlenia ulicznego oraz szafa zasilająca ogródki letnie;
- 5) na każdej z 15 lamp okalających płytę rynku umieszczono ample kwiatowe wzbogacone o elementy kute;
- 6) na przedłużeniu linii 18 południka znajdował się zegar z linią świetlną, wskazujący „czas bydgoski” oraz „czas środkowoeuropejski”;
- 7) w linii dawnej zachodniej pierzei rynku znajdował się murek kamienny z siedziskami (z drewna), z zewnętrznymi ekranami multimedialnymi na obydwu krańcach murka;
- 8) w osi chodnika do ratusza umieszczono płytę informacyjną dotyczącą wkroczenia Wojska Polskiego do Bydgoszczy 20 stycznia 1920 r.;
- 9) na płycie rynku znajdowały się: krzesła, naziemne kwietniki, ławki z oparciem i bez oparcia, kosze na śmieci, stojaki rowerowe, dwa nasadzone drzewa z osłoną.

(akta kontroli str. 158-170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Prowadzony w Urzędzie nadzór nad ZDMiKP w związku z realizowaną Inwestycją miał charakter wybiórczy i związany był przede wszystkim z uzgadnianiem i opiniowaniem kwestii estetycznych dotyczących przebudowy płyty Starego Rynku. Uczestnictwo przedstawicieli UM w procesie wydawania warunków dla opracowania dokumentacji projektowej oraz w spotkaniach na etapie jej przygotowania i realizacji nie zapobiegło nieprawidłowościom wskazanym w protokole oględzin oraz opinii powołanego przez NIK biegłego w zakresie kamieniarstwa. W konsekwencji, pomimo uzgodnień dotyczących materiałów kamiennych oraz fug, w Inwestycji dopuszczono do:

- 1) zastosowania fugi na bazie piasków i epoksydów charakteryzujących się przepuszczalnością wody, przy nieprzepuszczalnej podbudowie, zamiast zastosowania rozwiązań o podobnym stopniu przepuszczalności wody;
- 2) zastosowania materiałów kamiennych¹⁶, dla których:
 - wykonawca przedłożył błędne deklaracje zgodności CE, tj. przy cechach wytrzymałościowych wystawca deklaracji zadeklarował spodziewaną wartością wyższą zamiast niższą, a przy nasiąkliwości i odporności na

¹⁵ Oględziny płyty Starego Rynku w Bydgoszczy NIK przeprowadziła 17 lutego 2021 r.

¹⁶ Tiryty 1-4, 6, 8 dotyczą Rustic Yellow oraz Xiamen Red. Tiret 5 dotyczy materiału kamiennego Xiamen Red. Tiret 7 dotyczy Rustic Yellow.

ścieranie – zadeklarował spodziewaną wartością niższą zamiast wyższą, a także nie dostarczył dla tych materiałów części dokumentów bądź załączył dokumentację z błędami, co wskazuje na nieprawidłowy sposób wprowadzenia do obrotu¹⁷;

- badanie odporności na ścieranie wykonano według błędnej normy, tj. wycofanej normy PN-84/B-004111 zamiast obowiązującej normy EN 14157;
 - nie oznaczono ścieralności za pomocą szerokiego koła, wbrew wymogom specyfikacji;
 - mrozoodporność dla płyt została określona jako zmiana średniej wytrzymałości na zginanie po 48 cyklach, zamiast po 56 cyklach zamrażania/rozmarzania;
 - wytrzymałość na ściskanie przedstawiona w badaniach z 2011 r. wskazywała, że jeden z materiałów kamiennych nie spełnia wymagań stawianych wyspecyfikowanemu materiałowi;
 - nie przedstawiono badania petrograficznego wg EN 12407, co było wymagane w specyfikacji;
 - wyniki badań z 2018 r. były sprzeczne z wynikami badań z 2011 r.¹⁸;
 - w dokumentach nie umieszczono mianownictwa – identyfikacji kamienia;
- 3) dokonania przebudowy schodów do biblioteki w sposób niezgodny z § 71 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹, tj. nie wyróżniono krawędzi stopni schodów kolorem kontrastującym z kolorem posadzki.

(akta kontroli str.157-192)

Prezydent w sprawie przyczyn niedostatecznej weryfikacji w ramach prowadzonego nadzoru wyjaśnił, m.in. że nie miał tak szerokiej wiedzy w wyżej wymienionych obszarach. Wskazał jednocześnie, że procedury przetargowe jak i wszelkie kwestie przygotowania i realizacji inwestycji prowadzone przez podległą instytucję (Zarząd) realizowane były zgodnie z przepisami obowiązującego prawa.

(akta kontroli str.193-203)

NIK zwraca uwagę, że sprawowanie nadzoru nad ZDMiKP, wynika z regulacji wewnętrznych UM²⁰.

¹⁷ Tj.: [1] producent wyrobu nie dostarczył prawidłowych dokumentów dot. wprowadzenia wyrobu do obrotu: Deklaracji Właściwości Użytkowych (DWU), oznakowania CE wraz z informacją towarzyszącą i instrukcji obsługi; [2] producent nie sporządził Deklaracji Właściwości Użytkowych (DWU); [3] producent w dokumencie „Deklaracja zgodności CE” w sposób nieprawidłowy posłużył się znakiem CE (nie przeprowadził oceny zgodności); [4] producent w dokumencie „Deklaracja zgodności CE” powołał się na nieaktualny (wycofany) przepis: Dyrektywę Rady 89/106/EWG; [5] na deklaracji zgodności podpisał się upoważniony przedstawiciel, a nie producent (dokumenty jakościowe sporządza producent); [6] importer oraz upoważniony przedstawiciel nie dopełnili swoich obowiązków; [7] badania nie zostały wykonane w zakresie wskazanym przez EN 1341 (brak analizy petrograficznej, mrozoodporność wykonano w zbyt małej liczbie cykli zamrażania/rozmarzania, odporność na ścieranie wykonana została zgodnie z nieaktualną metodą badawczą); [8] nie przedstawiono badań aktualizacyjnych (brak dwuletnich ponowień badań: wytrzymałości na zginanie, gęstości i porowatości, nasiąkliwości); [9] zadeklarowano niewłaściwe cechy na deklaracji (niezgodnie z załącznikiem ZA normy EN 1341); [10] badania w 2011 r. zlecił podmiot, który nie jest ani producentem ani upoważnionym przedstawicielem.

¹⁸ Tj. m.in.: [1] gęstość objętościowa – 2566 kg/m³ w badaniu z 2018 r. i 2700 kg/m³ w badaniach z 2011 r.; [2] nasiąkliwość – 0,41% w badaniu z 2018 r. i 0,20% w badaniu z 2011 r.

¹⁹ Dz. U. 2019 r. poz. 1065.

²⁰ Por. § 13 i 14 Załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 59/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy (uchylonego z dniem 28 lipca 2020 r.) oraz § 13 i 14 Załącznika do zarządzenia Nr 436/2020 z dnia 28 lipca 2020 r. Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta.

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niewystarczający nadzór nad jednostką realizującą badaną Inwestycję, przez co dopuszczono do nieprawidłowości w jej wykonaniu.

OBSZAR **3. Prawdliwość wydatkowania i rozliczania środków publicznych**

Opis stanu faktycznego Zadania związane z wydatkowaniem i rozliczaniem środków publicznych na Inwestycję realizował w całości ZDMiKP. Dotyczyło to także sporządzania wniosków o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych. W latach 2016-2021²¹ Urząd nie przeprowadzał kontroli w Zarządzie dotyczących realizacji badanej Inwestycji. Także taka kontrola nie była przeprowadzona w Urzędzie przez inne organy i instytucje zewnętrzne.

(akta kontroli str.8-26, 204)

Stwierdzone nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA NIK odstępuje od oceny Urzędu Miasta Bydgoszczy w powyższym zakresie, ponieważ zadania te były realizowane przez odrębną jednostkę.

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 nie formułuje uwag.

Wnioski Zwiększenie skuteczności nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez ZDMiKP, w tym w zakresie wyeliminowania nieprawidłowości powstałych podczas przeprowadzonej inwestycji.

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 21 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.

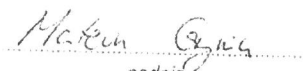
²¹ Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK.

Bydgoszcz, 31 marca 2021 r.

Kontroler
Artur Nierebiński
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Mateusz Grynicz
główny specjalista k.p.


.....
podpis

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


.....
podpis



PREZYDENT BYDGOSZCZY
Rafał BRUSKI

Bydgoszcz, 22.04.2021r.

PM.020.72.2021

Pan Tomasz Sobecki
p.o. Dyrektor
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12
85-950 Bydgoszcz

W związku z doręczeniem w dniu 02 kwietnia 2021 r. wystąpienia pokontrolnego LB.Y.411.006.02.2020 dotyczącego kontroli realizacji inwestycji pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy”, zgodnie z pouczeniem wnoszę zastrzeżenia do tego wystąpienia, z wnioskiem o weryfikację zarzutu nieprawidłowości w zakresie niedostatecznego nadzoru nad podległą jednostką - ZDMiKP w Bydgoszczy i odstąpienie od tego zarzutu.

Na wstępie pozwolę sobie na uwagę o charakterze ogólnym, że zarzut co do niesprawowania przez Prezydenta Miasta właściwego, czy wymaganego nadzoru nad podległą mu jednostką, postawiony przez kontrolerów NIK w ramach kontroli przedmiotowej inwestycji, nie znajduje uzasadnienia merytorycznego.

Wypada przypomnieć, kierując się powszechnie obowiązującymi zasadami i wiedzą, że nadzór, jako jeden z mechanizmów kontroli zarządczej, służący zapewnieniu realizacji celów i zadań połączony z władczym oddziaływaniem na jednostkę organizacyjną (tu ZDMiKP), odbywa się w zakresie zadaniowym, finansowym, organizacyjnym i kadrowym. Wszystkie te pola nadzoru są na bieżąco realizowane w Bydgoszczy i wobec ZDMiKP, poprzez przekazywanie celów i zadań, monitorowanie realizacji zadań, wnioskowanie o przeprowadzenie audytów lub kontroli, pozyskiwanie bieżących informacji o kontrolach zewnętrznych prowadzonych w jednostce, czy monitorowaniu realizacji wydanych zaleceń.

Zarzuty sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczące w zasadzie kwestii technicznych, są wątpliwe, ale przede wszystkim nie mogą być przypisane Prezydentowi Miasta, który nie pełnił żadnej funkcji, czy to w ramach postępowania przetargowego, czy w trakcie realizacji inwestycji, realizowanej przez doświadczonego wykonawcę wyłonionego w procedurze zamówień publicznych, kierowanej przez kierownika budowy i nadzorowanej przez powołanych do tego i uprawnionych na gruncie Prawa budowlanego inspektorów nadzoru, sprawujących samodzielne funkcje w budownictwie.

85-102 Bydgoszcz, ul. Jezuicka 1
tel.: 52 58 58 358, fax: 52 58 58 301
e-mail: prezydent@um.bydgoszcz.pl, www.bydgoszcz.pl

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BYDGOSZCZY
85-950 Bydgoszcz, Wały Jagiellońskie 12



Gorczyński-Smytek
22.04.2021r.

System ten nie przewiduje „superinspektora nadzoru” np. w osobie wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta.

Nie może wystąpić tu także zarzut niewłaściwego wyboru, skoro zamówienie realizowane było przez powołaną do tego jednostkę organizacyjną Miasta (ZDMiKP), wielokrotnie zweryfikowaną pozytywnie przez kontrole wewnętrzne i bieżącą współpracę, ale także zweryfikowaną pozytywnie przez kontrole Urzędu Zamówień Publicznych i instytucji finansujących projekty transportowe. W ocenie Prezydenta Miasta, ZDMiKP kierują, i tak samo poszczególne inwestycje nadzorują, osoby doświadczone, rzetelne i zaangażowane na rzecz swojego pracodawcy i Miasta.

W mojej ocenie ustalenia kontroli skierowane do Prezydenta Miasta są chybione, ponieważ oparte są na niewłaściwym przypisaniu prezydentowi odpowiedzialności za bieżące, techniczne decyzje związane z prowadzoną budową. Kierując się tym wszystkim wnoszę o odstąpienie od zarzutów kierowanych przeciwko Prezydentowi Miasta, jakoby w sposób niewystarczający nadzorował ZDMiKP w Bydgoszczy.

Podnoszę także, co jest kwestią podstawową, że przedmiotem poruszanej tu kontroli NIK był przebieg realizacji określonej inwestycji, a nie proces nadzoru Prezydenta Miasta nad podległą mu jednostką.

Dalsza treść zastrzeżeń, odnosi się do poszczególnych ustaleń i twierdzeń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Wystąpienie pokontrolne opisuje szczegółowo planowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji, przebieg realizacji inwestycji i nadzór nad tą realizacją oraz wydatkowanie i rozliczanie środków publicznych na sfinansowanie inwestycji.

Z tych trzech obszarów, w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji, a nadzór ten sprawowany był przez właściwego Zastępcę Prezydenta Miasta i bezpośrednio przez Prezydenta Miasta, sformułowany został zarzut niedostatecznego nadzoru nad ZDMiKP w Bydgoszczy, co miało doprowadzić do kilku nieprawidłowości o charakterze technicznym.

Stanowisko takie i postawiony zarzut są nieuzasadnione z następujących powodów :

- 1) przedmiotowa inwestycja była prowadzona nadzorowana przez specjalistyczną jednostkę organizacyjną, Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy („ZDMiKP”), to jest przez utworzony dla realizacji tego rodzaju celów zarząd drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, do którego należało pozyskanie dokumentacji przebudowy płyty Starego Rynku w Bydgoszczy, przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne w celu wyboru wykonawcy projektu oraz nadzór nad prowadzonymi robotami budowlanymi, odbiór końcowy i rozliczenie inwestycji, a także wykonywanie uprawnień z tytułu rękojmi za wady i gwarancji, których udzielił wykonawca robot budowlanych,
- 2) ZDMiKP zatrudnia specjalistów, z powodzeniem wykonujących takie zadania jak określone w pkt 1, a nad działalnością tej jednostki, sprawowany jest bieżący nadzór, przejawiający się w różnych formach (kontrole wewnętrzne, wizytacje jednostki, przedstawianie informacji, raportów, wyjaśnień, udział w spotkaniach, naradach, udział Kolegium Prezydenta); w ramach tych form nadzoru, mogą być ujawniane określone nieprawidłowości, stawiane określone wymagania, ustalany prawidłowy w ocenie nadzorującego sposób postępowania i załatwiania określonych spraw,

- 3) wszystkie nieprawidłowości związane z projektowaniem i realizacją inwestycji opisane na str. 6 i 7 wystąpienia pokontrolnego mają charakter techniczny, bardzo szczegółowy i o ile zarzut nieprawidłowości jest zasadny, obciążać mogą wyłącznie projektantów i wykonawców lub osoby bezpośrednio nadzorujące proces projektowania i prowadzenia robót budowlanych; wszystko to dotyczy osób o specjalistycznej wiedzy, pełniących samodzielne funkcje w budownictwie, potwierdzone wymaganymi prawem uprawnieniami,
- 4) stwierdzenia, że „wyniki badań z 2018 roku były sprzeczne z wynikami badań z 2011 r.”, czy „w dokumentach nie umieszczono mianownictwa - identyfikacji kamienia” albo „nie oznaczono ścieralności za pomocą szerokiego koła, wbrew wymogom specyfikacji”, jako przykłady braku nadzoru Prezydenta Miasta nad podległą mu jednostką są bardzo specjalistyczne, szczegółowe, a nadto według znanego mi stanowiska ZDMiKP co najmniej sporne, a przez to nie mogą stanowić zarzutu kierowanego do organu sprawującego nad jednostką budżetową nadzór o charakterze ogólnym,
- 5) nadzór Prezydenta Miasta nad ZDMiKP obejmuje kilka obszarów działalności tej jednostki, to jest dotyczy wielu inwestycji drogowych, organizacji komunikacji publicznej, organizacji i utrzymania Strefy Płatnego Parkowania, spraw z zakresu organizacji ruchu drogowego, windykacji należności, gospodarowania środkami budżetowymi dużej wartości, roszczeń kierowanych przeciwko Miastu w sprawach gdzie ZDMiKP działa na rzecz i w imieniu Miasta; nadzór ten jest skuteczny, ale nie może zastąpić pracy szeregu specjalistów, nie powinien też polegać na narzuceniu przez Prezydenta Miasta zastosowania określonej metody badania materiałów budowlanych, zwłaszcza kiedy stosowane mogą być różne metody.

Jednocześnie, w świetle udzielonych wyjaśnień i zastrzeżeń, wnoszę o odstąpienie od przypisania Prezydentowi Miasta zarzutu niewystarczającego nadzoru nad ZDMiKP, jako przyczyny wskazanych nieprawidłowości w realizacji inwestycji.



URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY
SEKRETARIAT ZASTĘPCY PREZYDENTA

wpl. data 17-06-2021 (4)

nr wpływu 88115/2021

ilość załączników szl.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.085.2021

Warszawa, dnia 16 czerwca 2021 r.

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY
SEKRETARIAT PREZYDENTA

wpl. data 16.06.2021

nr wpływu 88115

ilość załączników szl.

→ ZDMIKP
17.06.2021 9M
[Signature]

Pan Rafał Bruski

Prezydent Miasta Bydgoszczy
Urząd Miasta Bydgoszczy

ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

16.06.2021
[Signature]
Elżbieta Wiewióra

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie zastrzeżenia zgłoszonego przez Pana Prezydenta do wystąpienia pokontrolnego z dnia 31 marca 2021 r. (Nr LBY.411.006.02.2020), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Bydgoszczy kontrolą pn. „Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w Województwie Kujawsko Pomorskim”.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załącznik:

uchwała z dnia 16 czerwca 2021 r.



Signed by /
Podpisano przez:

Tomasz Bolek

Date / Data:
2021-06-16
08:52

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego
Tomasz BOLEK

doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego

→ P. 28. M.K.
[Signature]
PREZYDENT MIASTA
Rafał Bruski



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.085.2021

Warszawa, dnia 16 czerwca 2021 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodniczący: Tomasz Bolek – doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

Członkowie: Elżbieta Klimkowska-Kubiak – doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

Piotr Kamiński – doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

przy udziale protokolanta: Piotra Kamińskiego – starszego referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 1 czerwca 2021 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zastrzeżenia zgłoszonego przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy do wystąpienia pokontrolnego z dnia 31 marca 2021 r. (Nr LBY.411.006.02.2020), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Bydgoszczy kontrolą pn. „Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim”



Signed by /
Podpisano przez:

Piotr Jacek
Kamiński

Date / Data:
2021-06-16 09:20

Piotr Kamiński



– oddalił zastrzeżenie.

Signed by /
Podpisano przez:

Tomasz Bolek

Date / Data:
2021-06-16
08:44

Tomasz Bolek

Elżbieta
Klimkowska
-Kubiak

Elektronicznie
podpisany przez
Elżbieta Klimkowska-
Kubiak

Data: 2021.06.16
09:03:27 +02'00'

E. Klimkowska-Kubiak

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Miasta Bydgoszczy (dalej: Urząd) kontrolę dotyczącą realizacji wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim. Ustalony w toku kontroli stan faktyczny i ocena kontrolowanej działalności zawarte zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 31 marca 2021 r., do którego w piśmie z dnia 22 kwietnia 2021 r. Prezydent Bydgoszczy (dalej: Prezydent) zgłosił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło nieprawidłowości² w sprawie niedostatecznego nadzoru nad podległą jednostką, tj. Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy (dalej: ZDMiKP lub Zarząd). NIK stwierdziła, że prowadzony w Urzędzie nadzór nad ZDMiKP w związku z realizowanym zadaniem inwestycyjnym pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy”, stanowiącym jeden z etapów projektu zapisanego w Lokalnym Programie Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007-2015 pn. „Rewitalizacja Starego Rynku wraz z przyległymi ulicami oraz ul. Mostowej wraz z ciągiem komunikacyjnym Mostu Sulimy-Kamińskiego” miał charakter wybiórczy i związany był przede wszystkim z uzgadnianiem i opiniowaniem kwestii estetycznych dotyczących przebudowy płyty Starego Rynku. Uczestnictwo przedstawicieli Urzędu w procesie wydawania warunków dla opracowania dokumentacji projektowej oraz w spotkaniach na etapie jej przygotowania i realizacji nie zapobiegło nieprawidłowościom wskazanym w protokole oględzin oraz opinii powołanego przez NIK biegłego w zakresie kamieniarstwa.

W konsekwencji dopuszczono do:

- zastosowania fugi na bazie piasków i epoksydów charakteryzujących się przepuszczalnością wody, przy nieprzepuszczalnej podbudowie, zamiast zastosowania rozwiązań o podobnym stopniu przepuszczalności wody,
- zastosowania materiałów kamiennych o niewłaściwych parametrach i nie posiadających właściwej dokumentacji dopuszczającej do obrotu,
- przebudowy schodów do biblioteki bez wyróżnienia krawędzi stopni tych schodów kolorem kontrastującym z kolorem posadzki, co było niezgodne z § 71 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³.

Nieprawidłowość ta znalazła odzwierciedlenie w ocenie ogólnej⁴ oraz w ocenie cząstkowej⁵, w których NIK wskazała, że działania nadzorcze Urzędu nad Zarządem, podejmowane w związku z realizacją zadania inwestycyjnego były niewystarczające, ponieważ koncentrowały się głównie na walorach estetycznych, w ograniczonym stopniu skupiając się na aspektach technicznych. W konsekwencji, pomimo szeregu spotkań opiniujących, w których uczestniczyli przedstawiciele Urzędu stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadania

² Sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, str. 6-7 wystąpienia pokontrolnego.

³ Dz. U. 2019 r. poz. 1065.

⁴ Sekcja „Ocena ogólna”, str. 3 wystąpienia pokontrolnego

⁵ Sekcja „Ocena cząstkowa”, str. 8 wystąpienia pokontrolnego.

inwestycyjnego, w szczególności dotyczące dopuszczonych do użycia materiałów, m.in. płyt kamiennych oraz fug charakteryzujących się przepuszczalnością wody przy nieprzepuszczalnej podbudowie.

Nieprawidłowość ta znalazła także odzwierciedlenie we wniosku pokontrolnym⁶ dotyczącym zwiększenia skuteczności nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez Zarząd, w tym w zakresie wyeliminowania nieprawidłowości powstałych podczas przeprowadzonej inwestycji.

W **zastrzeżeniu** Prezydent stwierdził, że zarzut zawarty w wystąpieniu pokontrolnym nie znajduje uzasadnienia merytorycznego. Nadzór, jako jeden z mechanizmów kontroli zarządczej, służący zapewnieniu realizacji celów i zadań, połączony z władczym oddziaływaniem na jednostkę organizacyjną (Zarząd), odbywa się w zakresie zadaniowym, finansowym, organizacyjnym i kadrowym. Wszystkie te obszary nadzoru były na bieżąco realizowane wobec ZDMiKP, poprzez przekazywanie celów i zadań, monitorowanie realizacji zadań, wnioskowanie o przeprowadzenie audytów lub kontroli, pozyskiwanie bieżących informacji o kontrolach zewnętrznych prowadzonych w jednostce, czy monitorowaniu realizacji wydanych zaleceń. Zarzuty sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczące w zasadzie kwestii technicznych, są wątpliwe, ale przede wszystkim nie mogą być przypisane Prezydentowi, który nie pełnił żadnej funkcji, czy to w ramach postępowania przetargowego, czy w trakcie realizacji inwestycji, realizowanej przez doświadczonego wykonawcę wyłonionego w procedurze zamówień publicznych, kierowanej przez kierownika budowy i nadzorowanej przez osoby sprawujące samodzielne funkcje w budownictwie.

Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenie, system realizacji tego typu inwestycji nie przewiduje „superinspektora nadzoru” np. w osobie wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Inwestycja ta była prowadzona przez powołaną do tego jednostkę organizacyjną Miasta (ZDMiKP), wielokrotnie zweryfikowaną pozytywnie przez kontrole wewnętrzne i bieżącą współpracę, ale także zweryfikowaną pozytywnie przez kontrole Urzędu Zamówień Publicznych i instytucji finansujących projekty transportowe. Poszczególne inwestycje nadzorują osoby doświadczone, rzetelne i zaangażowane na rzecz swojego pracodawcy i Miasta. W ocenie zgłaszającego zastrzeżenie ustalenia kontroli są chybione, ponieważ oparte są na niewłaściwym przypisaniu Prezydentowi odpowiedzialności za bieżące, techniczne decyzje związane z prowadzoną budową.

W dalszej części zastrzeżeń Prezydent podniósł, że badana przez NIK inwestycja była w całym zakresie prowadzona i nadzorowana przez ZDMiKP, który jest jednostką utworzoną do realizacji celów zarządcy drogi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷. Do obowiązków Zarządu należał m.in. nadzór nad prawidłowością prowadzonych robót budowlanych, a także odbiór końcowy i rozliczenie inwestycji. Nad działalnością Zarządu, w ocenie Prezydenta, sprawowany był bieżący nadzór, przejawiający się w różnych formach (kontrole wewnętrzne, wizytacje jednostki, przedstawienie informacji, raportów, wyjaśnień, udział w spotkaniach i naradach oraz udział w Kolegium Prezydenta). Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji zadania inwestycyjnego mają charakter techniczny, bardzo szczegółowy. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia, o ile zarzuty te są zasadne, obciążyć mogą wyłącznie projektantów i wykonawców lub osoby bezpośrednio nadzorujące proces projektowania i prowadzenia robót budowlanych.

Zgłaszający zastrzeżenie pokreślił, że nadzór Prezydenta nad ZDMiKP dotyczy wielu inwestycji drogowych, organizacji komunikacji publicznej, organizacji i utrzymania Strefy Płatnego Parkowania, spraw z zakresu

⁶ Str. 8 wystąpienia pokontrolnego, pkt 1 sekcji *Wnioski*.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

organizacji ruchu drogowego, windykacji należności, gospodarowania środkami budżetowymi dużej wartości, roszczeń kierowanych przeciwko Miastu w sprawach, gdzie ZDMiKP działa na rzecz i w imieniu Miasta. Zdaniem Prezydenta nadzór ten jest skuteczny, ale nie może zastąpić pracy szeregu specjalistów. Nadzór ten nie powinien polegać na narzuceniu przez Prezydenta zastosowania określonej metody badania materiałów budowlanych, zwłaszcza kiedy stosowane mogą być różne metody.

W konkluzji zastrzeżenia Prezydent wniósł o odstąpienie od przypisania Prezydentowi zarzutu niewystarczającego nadzoru nad ZDMiKP, jako przyczyny wskazanych nieprawidłowości w realizacji inwestycji.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Podstawowym zagadnieniem w przypadku rozstrzygnięcia zastrzeżenia Prezydenta jest określenie zakresu i istoty nadzoru, który powinien być sprawowany nad realizacją przez Zarząd zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy” stanowiącego jeden z etapów projektu „Rewitalizacja Starego Rynku wraz z przyległymi ulicami oraz ul. Mostowej wraz z ciągiem komunikacyjnym Mostu Sulimy-Kamińskiego”. W polskim systemie prawa nie funkcjonuje legalna definicja nadzoru. Doktryna również nie wypracowała jednej uniwersalnej definicji, a określenia nadzoru zawarte w publikacjach z zakresu prawa administracyjnego nie są jednolite. W ogólnym rozumieniu pojęcie to obejmuje takie elementy jak: istnienie relacji nadrzędności (organizacyjnej lub funkcjonalnej) pomiędzy organami/jednostkami oraz kompetencje do kontrolowania i władczego oddziaływania organu nadrzędnego na działania podmiotu nadzorowanego.

Cele nadzoru też nie są określone w jednolity sposób. Zasadniczym jego celem jest zapewnienie działania jednostek nadzorowanych zgodnie z prawem⁸. Doktryna wskazuje także na inne, bardzo istotne cele nadzoru, tj. zapewnienie wykonywania określonych zadań publicznych w sposób oszczędny, efektywny i skuteczny. Nadzór powinien wpisywać się w działania zapewniające funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Co ważne, nadzór nie powinien koncentrować się wyłącznie na zapewnieniu przestrzegania prawa przez jednostki nadzorowane. Celem nadzoru powinno być także wsparcie jednostek w realizacji zadań. W doktrynie duża różnorodność występuje także w zakresie stosowanych narzędzi nadzoru. Różnorodność rozwiązań częściowo może być wyjaśniona specyfiką zadań czy wielkością jednostki. Dobór narzędzi nadzoru wynika m.in. z realizowanych przez nią zadań, wagi i stopnia problemów wymagających interwencji, a także stopnia wrażliwości społecznej obszaru podlegającego nadzorowi. Narzędzia nadzoru powinny być wykorzystywane systemowo, a nie tylko w przypadku doraźnych interwencji, podejmowanych po wystąpieniu nieprawidłowości. Jednostki nadzorujące powinny dbać o zapewnienie narzędzi nadzoru tak, aby zapewnić realny wpływ na osiągnięcie celów i wykonywanie zadań przez te jednostki.

Jest przy tym oczywiste, że należy unikać działań mogących prowadzić do przeniesienia odpowiedzialności lub ryzyk działalności operacyjnej podmiotu nadzorowanego na organ nadzorujący. Jednostki nadzorowane powinny mieć pewną swobodę (autonomię) zarządczą w realizowaniu zadań. Stosowanie bezpośrednich instrumentów nadzoru powinno być uzasadnione charakterem realizowanego zadania, jego istotnością, kontekstem

⁸ Por. np. J. Jagielski w „Kontrola administracji publicznej” LexisNexis 2012: „funkcja nadzoru polega na istnieniu określonej przez prawo możliwości oddziaływania przez wskazany podmiot administrujący na inny podmiot w ramach układu organizacyjnego nie tylko przez sprawdzanie i ocenianie działalności i stanu, ale także poprzez władczą ingerencję w tą działalność w celu jej korygowania” lub W. Dawidowicz w „Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce” Warszawa 1970: „nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na działalność organów i instytucji”, Rafał Stasiowski „Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji” Oficyna Wydawnicza Branta 2009.

środowiskowym, wynikami dotychczas sprawowanego nadzoru, czy też wynikami dotychczas przeprowadzonych kontroli i audytów. Trudno tu wyprowadzić ogólną zasadę co do zakresu i intensywności nadzoru; nie podlega jednak dyskusji, że powinien być on adekwatny do charakteru, kontekstu oraz istotności nadzorowanego obszaru/zadania.

Przechodząc na grunt zagadnień objętych zastrzeżeniem, Zespół Orzekający podzielił ocenę zawartą w wystąpieniu pokontrolnym, że działania nadzorcze przedstawicieli Urzędu nad Zarządem, podejmowane w związku z realizacją inwestycji były niewystarczające. Działania te koncentrowały się głównie na kwestiach estetycznych, w ograniczonym stopniu skupiając się na aspektach technicznych realizowanego zadania. W konsekwencji, pomimo szeregu spotkań opiniujących, w których uczestniczyli przedstawiciele Urzędu, kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji inwestycji, w szczególności dotyczące dopuszczonych do użycia materiałów, m.in. płyt kamiennych oraz fug charakteryzujących się przepuszczalnością wody przy nieprzepuszczalnej podbudowie. Nadzór ten pomijał istotne kwestie, dotyczące przyjętych rozwiązań technicznych, istotnych z punktu widzenia realizowanej inwestycji. Niewątpliwie inwestycja stanowiła poważne wyzwanie organizacyjne i techniczne, co wiązało się z powinnością sprawowania przez pracowników Urzędu nadzoru nad realizacją zadania inwestycyjnego z należytą starannością i przy zastosowaniu szczególnych i bardziej bezpośrednich (adekwatnych) narzędzi nadzoru.

Ograniczony charakter oraz niezastosowanie bezpośrednich narzędzi nadzoru miało niewątpliwie wpływ na skuteczność sprawowanego przez Urząd nadzoru nad realizacją inwestycji. Ocenę tę potwierdzają przedstawione w toku kontroli wyjaśnienia Prezydenta. NIK zwróciła się do Prezydenta o wyjaśnienie m.in. przyczyn braku weryfikacji lub niedostatecznej weryfikacji konkretnych działań ZDMiKP w trakcie realizacji Inwestycji. W odpowiedzi z dnia 3 marca 2021 r. Prezydent wskazał m.in., że nadzór w zakresie przygotowania i przeprowadzenia robót budowlanych związanych z rewitalizacją płyty Starego Rynku sprawował Dyrektor ZDMiKP, a on sam nie posiada tak szerokiej wiedzy w obszarach części sformułowanych pytań, by móc na nie odpowiedzieć i odesłał w tym zakresie do Zarządu⁹.

Dodatkowo, w przypadku realizowanej inwestycji, Dyrektor Zarządu działał na podstawie udzielonych przez Prezydenta (reprezentującego Miasto Bydgoszcz) pełnomocnictw i upoważnień, a więc w jego imieniu i na rzecz podmiotu, który reprezentuje. Nie można tu zatem przyjąć, że działanie w granicach pełnomocnictwa (upoważnienia) rodzi wyłącznie po stronie pełnomocnika/upoważnionego odpowiedzialność za efekt końcowy zadania wskazanego przez mocodawcę. Konsekwencją umocowania pełnomocnika jest bowiem powstanie stosunku łączącego mocodawcę z pełnomocnikiem, którego istota polega na upoważnieniu pełnomocnika do działania w imieniu i ze skutkami dla mocodawcy.

Zespół Orzekający nie podzielił także argumentów Prezydenta, dotyczących braku faktycznego uzasadnienia dla bezpośredniego sprawowania nadzoru nad przebiegiem realizacji przedmiotowego zadania inwestycyjnego. Zatrudnianie przez ZDMiKP wysokiej klasy specjalistów oraz osób o specjalistycznej wiedzy, pełniących samodzielne funkcje w budownictwie, nie stanowi podstaw do zaniechania rzetelnych działań weryfikujących i kontrolnych po stronie służb Prezydenta zmierzających do prawidłowej realizacji zadań inwestycyjnych, tj. w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zadania te są bowiem realizowane na rzecz

⁹ Por. str. 193-198 oraz 202-203 akt kontroli.

Miasta Bydgoszcz. Z obowiązku nadzoru nie zwalnia także specjalistyczny charakter realizowanego zadania, pozytywna opinia Prezydenta o kompetencjach zarządczych kierownictwa ZDMiKP, czy też pozytywne wyniki kontroli zewnętrznych. Przyjęcie takiej argumentacji prowadziłoby do zwolnienia pracowników Urzędu, przynajmniej częściowo, z obowiązku nadzoru na działalnością Zarządu. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z regulacji wewnętrznych Urzędu¹⁰, a w zakresie ZDMiKP dodatkowo z § 3 ust. 8 Statutu Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy¹¹. Zatem Prezydent, jako kierownik jednostki nadzorującej, posiadał niezbędne narzędzia (regulacje prawne) oraz zasoby (Urząd) do prawidłowej realizacji zadań nadzorczych. Należy także zaznaczyć, że przedmiotowa nieprawidłowość sformułowana została z uwzględnieniem kryterium rzetelności. Ocena w zakresie tego kryterium zakłada badanie, czy pracownicy kontrolowanego podmiotu wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, czy zobowiązania danego podmiotu były wykonywane zgodnie z ich treścią, czy przestrzegane były wewnętrzne reguły funkcjonowania kontrolowanego podmiotu. Dokonane ustalenia wskazują na nieskuteczność działań nadzorczych Urzędu nad ZDMiKP przy realizacji Inwestycji, głównie ze względu na ich wybiórczość oraz ograniczony zasięg. Zespół Orzekający nie znalazł także podstaw do uwzględnienia zastrzeżenia w zakresie wniosku pokontrolnego. Stosownie bowiem do art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu kontrolowanej jednostki, Izba formułuje wnioski w sprawie ich usunięcia. Wniosek pokontrolny jest zatem konsekwencją stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej nieskutecznego nadzoru nad realizacją inwestycji. Wobec oddalenia zastrzeżenia co do stwierdzonej nieprawidłowości, Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie dotyczące wniosku pokontrolnego.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały odwołanie nie przysługuje.



Signed by /
Podpisano przez:

Piotr Jacek
Kamiński

Date / Data:
2021-06-16 09:22

Piotr Kamiński



Signed by /
Podpisano przez:

Tomasz Bolek

Date / Data:
2021-06-16
08:45

Tomasz Bolek

Elżbieta
Klimkowska-
Kubiak

Elektronicznie podpisany
przez Elżbieta
Klimkowska-Kubiak
Data: 2021.06.16 09:07:42
+PZ00

E. Klimkowska-Kubiak

¹⁰ Por. § 13 i 14 Załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 59/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy (uchylonego z dniem 28 lipca 2020 r.) oraz § 13 i 14 Załącznika do zarządzenia Nr 436/2020 z dnia 28 lipca 2020 r. Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta.

¹¹ Stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr LIV/1101/05 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 28 września 2005 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy – w jednostkę budżetową, ze zm., http://www.bip.zdmikp.bydgoszcz.pl/images/prawo/1101_tcm30-19450.pdf.



PREZYDENT BYDGOSZCZY
Rafał BRUSKI

Bydgoszcz, .07.2021 r.

PM.020.95.2021

Pan Tomasz Sobecki
p.o. Dyrektor
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12
85-950 Bydgoszcz

W nawiązaniu do wniosków zawartych w Wystąpieniu Pokontrolnym I/20/005 „Realizacja wybranych inwestycji budowlanych w województwie kujawsko-pomorskim”, informuję o podjętych działaniach w związku z przedmiotowymi wnioskami.

1. W zakresie inwestycji pn. „Przebudowa płyty Starego Rynku w Bydgoszczy” informuję, że właściwym organem do weryfikacji dokumentacji wbudowanych materiałów budowlanych pod względem dopuszczenia do obrotu jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, do którego zostanie przekazana przedmiotowa dokumentacja uzyskana od Wykonawcy. Ponadto informuję, że ZDMIKP zleci zmianę w projekcie i realizację w terenie, w zakresie wyróżnienia krawędzi stopni kolorem kontrastującym z kolorem posadzki, zgodnie z § 71 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.
2. W zakresie nadzoru nad innymi zadaniami realizowanymi przez ZDMIKP podtrzymuję swoje stanowisko, że nadzór, jako jeden z mechanizmów kontroli zarządczej, służący zapewnieniu realizacji celów i zadań, połączony z władczym oddziaływaniem na jednostkę organizacyjną odbywa się w zakresie zadaniowym, finansowym, organizacyjnym i kadrowym. Prezydent Miasta nie pełni natomiast żadnej funkcji w ramach postępowań przetargowych, jak również podczas samego procesu inwestycji realizowanej przez doświadczonego wykonawcę wyłonionego

85-102 Bydgoszcz, ul. Jeziucka 1
tel.: 52 58 58 358, fax: 52 58 58 301
e-mail: prezydent@um.bydgoszcz.pl, www.bydgoszcz.pl

BYDGOSZCZ'81
 40-LECIE BYDGOSKIEGO MARCA

w procedurze zamówień publicznych. Kwestie nadzorcze związane z przebiegiem budowy reguluje Prawo budowlane, które wskazuje na kierowników budowy, inspektorów nadzoru sprawujących samodzielne funkcje w budownictwie. Przedmiotowe prawo nie reguluje dodatkowych, wyższych uprawnień, które są przypisane osobie wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

Stawianie Prezydentowi Miasta zarzutu niewłaściwego nadzoru nad decyzjami wymagającymi eksperckich umiejętności w konkretnej dziedzinie dowodzi braku nawet podstawowej wiedzy kontrolerów NIK o zasadach zarządzania. Jedną z tych zasad, w odniesieniu do tak skomplikowanego organizmu jakim jest miasto, jest konieczność delegowania zadań i odpowiedzialności. Postawione wnioski, w tym m.in. nadzór nad wyborem fugi na płycie Starego Rynku, są oderwane od rzeczywistości i wynikają, moim zdaniem, z nieznamomości skali i wagi procesów decyzyjnych zachodzących w Urzędzie Miasta Bydgoszczy i jednostkach podległych Prezydentowi Miasta, za które ponosi bezpośrednią odpowiedzialność. Osobiście, jako osoba kilkanaście lat zawodowo zajmująca się kontrolą w administracji państwowej, wstydziłbym się podpisać pod zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym wnioskami. Żałuję, że NIK nie powołała biegłego w zakresie zarządzania, który z pewnością podzieliłby moje stanowisko. Kończąc wyrażam nadzieję, że NIK z podobną determinacją będzie poszukiwać winnych nieprawidłowości w licznych aferach, w tym z udziałem Rządu RP i podległych mu agend, które w ostatnich kilku latach bulwersują opinię publiczną. Łączne straty z tego tytułu sięgają miliardów złotych, a osoby podejmujące decyzje w tych sprawach oraz osoby je nadzorujące pozostają bezkarne.

z poważaniem
Ryszard J. J.

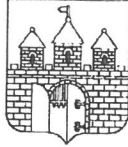


Id zwrotki: 11313262

Id pisma: 11313260

Numer pisma: PM.020.95.2021 ZPM IV

Data pisma:



Konto gońca: REJON10

Wydano przez: WOA - KANCELARIA

Zwrotne potwierdzenie odbioru pisma adresowanego do

TOMASZ SOBECKI
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI DELEGATURA W
BYDGOSZCZY
ul. WAŁY JAGIELLOŃSKIE 12
85-131 BYDGOSZCZ
Uwagi
-brak-

Potwierdzam własnoręcznym podpisem, że w dniu dzisiejszym otrzymałem (-am) oznaczone wyżej pismo

Bydgoszcz, dnia

7/07/2021

Podpis Człony
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BYDGOSZCZY
ul. Wały Jagiellońskie 12
Bydgoszcz

* w przypadku, gdy odbioru korespondencji nie podpisuje adresat, podpis osoby odbierającej korespondencję jest równoznaczny z oświadczeniem o przekazaniu korespondencji adresatowi, o czym niech pasterz w Bydgoszczy, Wały Jagiellońskie 12

Pismo doręczałem (-am) adresatowi w terminach:

1	07.07.2021	2/.....	3/.....
	Data Godzina		Data Godzina		Data Godzina

Oznaczoną wyżej przesyłkę doręczono: adresatowi, w siedzibie (w domu, w biurze, w miejscu zamieszkania, w miejscu pracy, w miejscu pobytu, w miejscu, gdzie adresat przebywa w tym czasie), sąsiadowi, dozorcy domu*, który podjął się oddania pisma adresatowi (zawiadomienie komu pismo doręczono umieszczono w oddawczej skrzynce pocztowej adresata, w drzwiach mieszkania adresata, w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata*).

Adresata nie zastano (zawiadomienia o próbie doręczenia pisma umieszczono w oddawczej skrzynce pocztowej adresata, w drzwiach mieszkania adresata, w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata*).

Przesyłkę zwrócono nadawcy gdyż: adresat odmówił przyjęcia, adresat wyprowadził się bez podania adresu, adresat zmarł, adresat jest nieznany, adres jest niedokładny, nie ma takiego adresu, inne _____.

Adresat nie podjął awizowanej przesyłki _____ (data awiza) (zawiadomienia o próbie doręczenia pisma umieszczono w oddawczej skrzynce pocztowej adresata, w drzwiach mieszkania adresata, w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata*).

Adresat podjął awizowaną przesyłkę w dniu _____.

* właściwie zaznaczyć

07.07.2021

.....
(data i podpis doręczającego)

