



LLU.430.004.2019  
Nr ewid. 190/2019/P/19/080/LLU

Informacja o wynikach kontroli

**NADZÓR NAD ROBOTAMI DROGOWYMI  
PROWADZONYMI NA DROGACH LOKALNYCH  
W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM**

DELEGATURA W LUBLINIE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim**

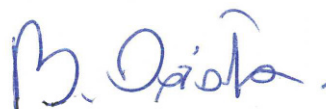
Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie



Edward Lis

### Akceptuję:

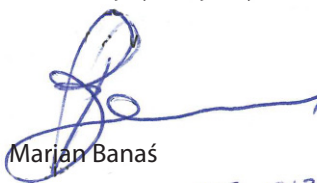
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 07.02.2020

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA .....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	18
5.1. Zabezpieczenie interesów inwestorów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie drogowych robót budowlanych .....	18
5.2. Nadzór inwestorów publicznych nad jakością wykonania robót budowlanych realizowanych na drogach lokalnych .....	25
5.3. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych wykonania zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji jakości wykonania robót oraz należnych kar umownych .....	41
5.3.1. Egzekwowanie przez inwestorów publicznych uprawnień z tytułu udzielonych przez wykonawcę gwarancji należytej jakości wykonania robót drogowych .....	41
5.3.2. Naliczanie i egzekwowanie należnych kar umownych .....	44
6. ZAŁĄCZNIKI .....	47
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	47
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	55
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	66

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Budowa drogi</b>	wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowa i rozbudowa.
<b>Droga o nawierzchni gruntowej</b>	do dróg o nawierzchni gruntowej zalicza się drogi o nawierzchni z gruntu rodzimego oraz utrwalone w wyniku specjalnych zabiegów i preparacji gruntu rodzimego przy pomocy mieszanin wykonanych z gliny, żwiru, żużla, itp.
<b>Droga o nawierzchni twardej</b>	do dróg o nawierzchni twardej zalicza się drogi o nawierzchni twardej ulepszonej (z kostki kamiennej, klinkieru, betonu, z płyt kamienno-betonowych, bitumu) oraz drogi o nawierzchni nieulepszonej (o nawierzchni tłuczniowej i brukowej).
<b>Droga publiczna</b>	droga zaliczona ze względu na funkcję w sieci drogowej, na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.
<b>Drogi lokalne</b>	w tej kontroli, jako lokalne traktowano drogi powiatowe i gminne.
<b>Inwestor publiczny</b>	w tej kontroli pojęcie to oznacza podmiot publiczny (zarządcę lub zarząd dróg j.s.t.), który zlecił wykonanie robót budowlanych z zakresu budowy, przebudowy lub remontu dróg lokalnych.
<b>J.s.t.</b>	jednostka samorządu terytorialnego (w tej kontroli: gmina, powiat).
<b>PnB</b>	pozwolenie na budowę.
<b>Przebudowa drogi</b>	wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.
<b>Remont drogi</b>	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym.
<b>SIWZ</b>	specyfikacja istotnych warunków zamówienia.
<b>SP</b>	starostwo powiatowe.
<b>STWiORB</b>	specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (ogólne – OST oraz szczegółowe – SST). Wspólne wymagania dotyczące robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia mogą być ujęte w OST. Zasadniczym celem SST jest natomiast określenie wymaganego przez zamawiającego standardu i jakości wykonania poszczególnych rodzajów robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem właściwości stosowanych wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania robót.
<b>UG/UM</b>	urząd gminy/urząd miejski (w gminach miejsko-wiejskich).
<b>Utrzymanie drogi</b>	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.
<b>Zarząd drogi</b>	jednostka organizacyjna, przy pomocy której zarządca dróg j.s.t. może wykonywać swoje obowiązki określone w ustawie o drogach publicznych, utworzona odpowiednio przez radę powiatu lub radę gminy.
<b>Zarządca drogi</b>	organ administracji rządowej lub j.s.t., do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), a dróg powiatowych – zarząd powiatu.
<b>ZDG/ZDM</b>	zarząd dróg gminnych/zarząd dróg miejskich.
<b>ZDP</b>	zarząd dróg powiatowych.
<b>ZRID</b>	zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy inwestorzy publiczni sprawowali prawidłowy nadzór nad realizacją robót drogowych prowadzonych na drogach lokalnych?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego oraz zawarte umowy należyście zabezpieczyły interes inwestorów publicznych?
2. Czy inwestorzy publiczni prawidłowo wykorzystywali postanowienia zawartej umowy, a także inne instrumenty prawne do sprawowania nadzoru nad jakością robót drogowych oraz stosowanymi przez wykonawcę technologiami i materiałami?
3. Czy inwestorzy publiczni prawidłowo egzekwowali usunięcie wad wynikających z nienależytej realizacji robót drogowych oraz naliczali należne kary umowne i uzyskiwali odszkodowania?

## Jednostki kontrolowane

Skontrolowano sześć urzędów gmin (w tym dwa gmin miejsko-wiejskich) oraz sześć zarządów dróg powiatowych i jedno starostwo powiatowe.

## Okres objęty kontrolą

Lata 2012–2018

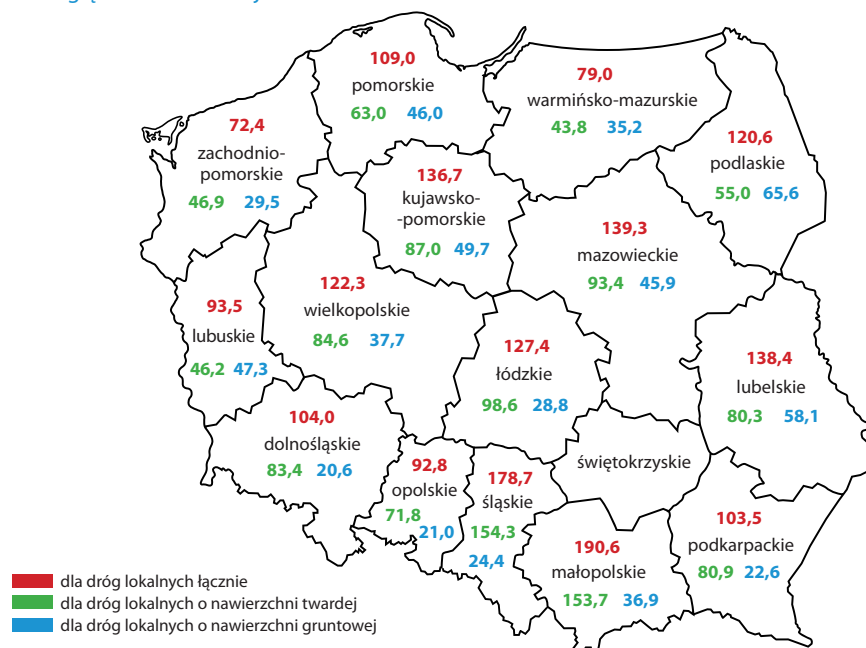
Analizy sporządzone na potrzeby rządowych programów wspierających finansowo j.s.t. w wykonywaniu zadań dotyczących budowy, przebudowy i remontów dróg lokalnych wskazują, że niedostateczny rozwój sieci tych dróg oraz niski standard ich wykonania i zły stan techniczny stanowią istotne ograniczenia dla lokalnych inicjatyw gospodarczych oraz pogarszają jakość życia mieszkańców gmin i powiatów<sup>1</sup>.

W województwie lubelskim zły stan techniczny dróg lokalnych ciągle jeszcze stanowi barierę dla równomiernego rozwoju regionu, obniżając atrakcyjność inwestycyjną oraz konkurencyjność ośrodków gospodarczych pozbawionych dobrych połączeń drogowych z głównymi szlakami komunikacyjnymi przebiegającymi przez województwo. Negatywnie wpływa to również na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Nieodpowiedni stan lokalnej sieci drogowej oraz likwidowanie regularnych linii komunikacji zbiorowej uznawane są za zasadnicze przyczyny tzw. wykluczenia komunikacyjnego mieszkańców miejscowości oddalonych od regionalnych metropolii i głównych szlaków komunikacyjnych. W takich warunkach utrudniony jest dostęp do ośrodków administracyjnych i gospodarczych, jak również komunikacja między tymi ośrodkami a ich otoczeniem. Prowadzi to do faktycznego ograniczenia mieszkańcom tych terenów dostępu do miejsc pracy i specjalistycznych usług publicznych skoncentrowanych w dużych ośrodkach miejskich, takich jak np. jednostki służby zdrowia o wysokim poziomie referencyjnym oraz renomowane placówki oświatowe, szkoły wyższe i instytucje kultury.

## Infografika nr 1

Wskaźniki gęstości sieci dróg lokalnych w poszczególnych województwach w km/100 km<sup>2</sup> z uwzględnieniem rodzaju nawierzchni



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wskaźników pozyskanych z Bazy Danych Lokalnych udostępnionej przez GUS na stronie internetowej.

<sup>1</sup> Patrz uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2161, ze zm.) zawarte w druku sejmowym nr 2859.

W województwie lubelskim na początku 2019 r. funkcjonowało 213 gmin (20 gmin miejskich, 165 wiejskich i 28 miejsko-wiejskich) oraz 20 powiatów „ziemskich” i cztery miasta na prawach powiatu. Sieć dróg publicznych obejmująca drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne na koniec 2018 r. miała ogółem 38 115 km długości. Wskaźnik gęstości sieci dróg lokalnych (powiatowych i gminnych) mierzony średnią długością tych dróg (w km) przypadających na 100 km<sup>2</sup> powierzchni województwa wynosił 138,4 km/100 km<sup>2</sup>, przy czym dla dróg o nawierzchni twardej było to 80,3, a dla dróg o nawierzchni gruntowej 58,1. Województwo lubelskie zajmowało czwarte miejsce w kraju pod względem wielkości ogólnego wskaźnika gęstości sieci dróg lokalnych; należy jednak zauważyć, że nadal wysoki jest udział w tej sieci dróg o nawierzchni gruntowej. Na koniec 2018 r. długość sieci dróg lokalnych położonych poza obszarami miast na prawach powiatu w województwie lubelskim wynosiła łącznie 33 755 km (89% sieci dróg publicznych w województwie), z tego na drogi o nawierzchni twardej przypadało 19.312 km (57%), a na drogi o nawierzchni gruntowej 14 443 km (43%)<sup>2</sup>.

Inspiracją do przeprowadzenia tej kontroli były sugestie posłów zawarte w propozycjach Sejmu RP do *Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2019* oraz wnioski z analizy ryzyka obejmującej interpelacje poselskie, publikacje medialne i bazę skargową NIK. Problemy mieszkańców województwa lubelskiego związane z nieodpowiednim stanem technicznym lokalnej infrastruktury drogowej w województwie były od lat przedmiotem wielu krytycznych publikacji medialnych, a także skarg kierowanych do organów administracji publicznej oraz do NIK. Prośby obywateli o interwencje w tych sprawach były również podstawą interpelacji poselskich kierowanych do ministrów właściwych do spraw transportu. Podnoszonym tam problemem była m.in. niewłaściwa jakość wykonania robót drogowych, co prowadziło do szybkiej degradacji stanu technicznego dróg. Media oraz skarżący często wskazywali na brak właściwego nadzoru ze strony j.s.t. nad jakością realizacji zleconych robót drogowych oraz na brak skutecznych działań w celu wyegzekwowania od ich wykonawcy dokonania napraw gwarancyjnych.

<sup>2</sup> Obliczenia własne NIK na podstawie informacji dotyczących stanu dróg lokalnych w województwie lubelskim w okresie objętym kontrolą, pozyskanych z GDDKiA, która otrzymuje takie dane od j.s.t.

## 2. OCENA OGÓLNA

Inwestorzy publiczni w większości skontrolowanych jednostek (ośmiu z 13) nie sprawowali prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych zleconych do wykonania na drogach lokalnych w województwie lubelskim. Nie wszystkie podejmowane w tym zakresie działania były rzetelnie prowadzone. Dla zapewnienia odpowiedniego dozoru merytorycznego nad wykonywaniem zleconych robót drogowych powoływano wprawdzie inspektorów nadzoru inwestorskiego, nawet w przypadkach, gdy dla danego rodzaju robót nie było to wymagane, nie sprawowano jednak rzetelnej kontroli nad ich działaniami.

Inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie w każdym zakresie powierzonych zadań wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością. W szczególności nie egzekwowali rzetelnie od wykonawców robót drogowych ścisłego przestrzegania procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz nie reagowali odpowiednio na brak lub nierzetelne prowadzenie wymaganej dokumentacji budowy.

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację robót budowlanych na drogach lokalnych i zawarte w ich wyniku umowy, w zdecydowanej większości analizowanych spraw należyście zabezpieczały interesy inwestorów publicznych, także w zakresie możliwości sprawowania nadzoru nad jakością wykonania zleconych robót. W czterech jednostkach objętych kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu tych zamówień, a w siedmiu występujące nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie wpłynęły na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia. Postępowania przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zamówień udzielono wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, a zawarte umowy należyście zabezpieczały interesy inwestora publicznego.

W pozostałych dwóch jednostkach ujawniono natomiast istotne nieprawidłowości występujące przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie drogowych robót budowlanych. W jednej z nich, w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz w zawartej w jego wyniku umowie, dopuszczono do nierzetelnego zabezpieczenia interesów inwestora publicznego, a w drugiej dochodziło do nieprzestrzegania obowiązującej przy udzielaniu zamówień publicznych zasady, iż czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 7 ust. 2 Pzp). W przypadkach tych dwóch jednostek Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła ich działalność w tym obszarze.

Inwestorzy publiczni i działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie wykorzystywali w należyty sposób postanowień umów zawartych z wykonawcami robót oraz innych instrumentów prawnych, do sprawowania rzetelnego nadzoru nad jakością wykonania robót drogowych oraz stosowanych przez wykonawcę materiałów budowlanych. Jedynie w niektórych jednostkach korzystano z możliwości przeprowadzania niezależnie od wykonawcy robót kontrolnych badań laboratoryjnych dotyczących tych spraw, przewidzianej w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Większość inspektorów nadzoru sprawdzała jakość stosowanych przez wykonawcę materiałów budowlanych jedynie na podstawie dostarczonych przez nich certyfikatów wystawianych przez wytwórców. W trakcie wykonywania zleconych robót drogowych oraz do celów ich odbioru końcowego, w większości kontrolowanych jednostek oceniano jakość robót bez pobierania próbek warstw konstrukcyjnych drogi i przeprowadzania niezależnych badań laboratoryjnych. Korzystano przede wszystkim z wyników badań przedłożonych przez wykonawcę robót, przeprowadzonych często w jego laboratorium.

**Inwestorzy publiczni nie sprawowali prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych na drogach lokalnych**

## OCENA OGÓLNA

Inwestorzy publiczni w ośmiu jednostkach (z 13 objętych kontrolą) prawidłowo korzystali z uprawnień wynikających z gwarancji jakości wykonania zleconych robót drogowych, udzielonych przez wykonawców. Dokonywano systematycznie przeglądów stanu technicznego odcinków dróg objętych gwarancją i rzetelnie egzekwowano usunięcie stwierdzonych wad, wynikających z nienależytej jakości wykonania zleconych robót. W pozostałych pięciu jednostkach stwierdzono jednak przypadki braku lub nierzetelnych działań inwestorów publicznych w tych sprawach.

W przypadkach wystąpienia okoliczności przewidzianych w umowach, uzasadniających naliczenie kar umownych, należne kary były prawidłowo naliczane i egzekwowane. Okoliczności takie wystąpiły jedynie w przypadku jednej z 13 kontrolowanych jednostek. Nie stwierdzono natomiast występowania przesłanek do ubiegania się przez inwestora publicznego o odszkodowań od wykonawców robót drogowych prowadzonych w ramach zadań objętych kontrolą.

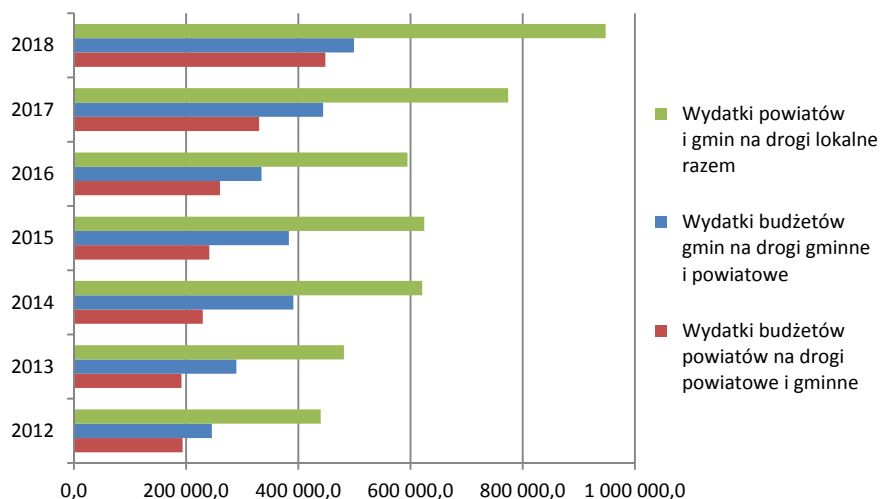
### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Kontrolą objęto 13 samorządowych jednostek organizacyjnych (jedno SP, sześć ZDP, cztery UG i dwa UM), przy pomocy których zarządcy dróg powiatowych lub gminnych w sześciu powiatach i sześciu gminach z terenu województwa lubelskiego wykonywali swoje zadania z zakresu zarządzania drogami publicznymi. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi w tych jednostkach objęto łącznie 39 zadań dotyczących budowy (4), przebudowy (31) i remontów (4) dróg lokalnych prowadzonych w latach 2012–2018. Jedno z tych zadań było realizowane w oparciu o ZRID wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>3</sup>, siedem miało PnB wydane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup>, a dla 31 zastosowano procedurę zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 Pb). [str. 25–26]

W latach 2012–2018 wydatki gmin i powiatów z terenu województwa na drogi lokalne finansowane były zarówno ze środków własnych, jak i pochodzących ze źródeł zewnętrznych (dotacje z budżetu państwa oraz programów UE). Wydatki te stopniowo wzrastały i wyniosły w tym okresie łącznie 4 483 287 tys. zł (bez wydatków miast na prawach powiatów), przy czym w 2012 r. była to kwota 439 885 tys. zł, a w 2018 r. 947 725 tys. zł (wzrost o 115%)<sup>5</sup>.

Infografika nr 2

Wydatki na drogi gminne i powiatowe w województwie lubelskim według źródła finansowania (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W ośmiu skontrolowanych jednostkach inwestorzy publiczni nie sprawowali prawidłowo nadzoru nad realizacją robót budowlanych prowadzonych na objętych kontrolą zadaniach dotyczących budowy, przebudowy lub remontów dróg lokalnych. Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych dotyczących kontrolowanej działalności lub nie egzekwowano rzetelnie ustaleń zawartych w umowach oraz w specyfika-

Brak prawidłowego nadzoru ze strony inwestorów publicznych

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, ze zm. (ustawa zwana dalej „specustawą drogową”).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm. (ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym” lub „Pb”).

<sup>5</sup> Patrz przypis nr 2 na str. 6.

cyjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB), określających warunki przystąpienia do robót, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. W pozostałych pięciu jednostkach inwestorzy publiczni prawidłowo nadzorowali realizację zleconych robót drogowych, a stwierdzone tam nieprawidłowości nie miały istotnego negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność. [str. 25–40]

### Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych

W dziewięciu jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót drogowych, w tym przypadki naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>. W siedmiu z nich stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Zamówień udzielono wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, a zawarte umowy należyście zabezpieczyły interesy inwestora publicznego. W dwóch jednostkach, ze względu na istotny charakter nieprawidłowości negatywnie oceniono działania zamawiającego związane z udzielaniem zamówień publicznych na budowę i przebudowę odcinków dróg lokalnych. W jednej z nich stwierdzono nierzetelne zabezpieczenie interesów inwestora publicznego w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie robót drogowych oraz w zawartej w jego wyniku umowie, a w drugiej nieprzestrzeganie przez kierownika zamawiającego obowiązku wyłączenia się z wykonywania czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, pomimo istnienia sytuacji, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 Pzp oraz udzielenie zamówienia o wartości 50,7 tys. zł w trybie „z wolnej ręki”, jako zamówienie uzupełniające do umowy podstawowej, z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp.

W czterech jednostkach nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie drogowych robót budowlanych objętych kontrolą. Postępowania o udzielenie tych zamówień przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zawarte umowy zapewniały odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów inwestora publicznego. [str. 18–24]

### Przestrzeganie formalnych wymogów z zakresu przepisów budowlanych

Do realizacji robót budowlanych prowadzonych w ramach wszystkich zadań objętych szczegółowym badaniem przystępowano po uprawomocnieniu się pozwoleń na budowę lub zgłoszeń zamiaru prowadzenia robót budowlanych.

Jeden z inwestorów publicznych przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych określonych w decyzji ZRID wydanej dla zadania (nie wykonano m.in. przebudowy kolizyjnych elementów infrastruktury położonych w pasie drogowym), bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaganej art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego przystąpił do użytkowania odcinków drogi objętych przebudową i rozbudową. [str. 28–29]

### Naruszanie warunków technicznych ustalonych dla dróg publicznych

W dwóch jednostkach objętych kontrolą, w przypadkach robót dotyczących przebudowy jednej drogi powiatowej oraz trzech dróg gminnych, parametry techniczne dla jezdni tych dróg ustalono niezgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 (ustawa zwana dalej „Pzp”).

powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>7</sup> (w brzmieniu obowiązującym w okresie projektowania i realizowania tych zadań). W przypadku dotyczącym przebudowy jezdni drogi powiatowej klasy G (droga główna), parametry robót budowlanych obejmujących poszerzenie jezdni ustalono z naruszeniem § 15 ust. 1 w zw. z § 2 ww. rozporządzenia stanowiącego, że na drodze klasy głównej szerokość pasów ruchu powinna wynosić od 3 m do 3,5 m (§ 15 ust. 1). Podczas prowadzonej w 2012 r. przebudowy tej drogi dokonano poszerzenia jezdni do 5,5 m zamiast do szerokości co najmniej 6 m. [str. 30–31]

W siedmiu z trzynastu skontrolowanych jednostek nie zapewniono przestrzegania wymogów wynikających z przepisów wykonawczych do prawa o ruchu drogowym, istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa tego ruchu, określających warunki przystąpienia do robót budowlanych prowadzonych na drogach publicznych. Przed przystąpieniem do robót i wprowadzeniem zmian w organizacji ruchu drogowego, nie dopełniono wymogu opracowania i uzyskania zatwierdzenia przez uprawniony organ projektu czasowej organizacji ruchu drogowego na odcinkach dróg objętych robotami budowlanymi lub nowej stałej organizacji ruchu drogowego przewidzianej do wprowadzenia na tych odcinkach po zakończeniu robót. [str. 29–30]

Nieprzestrzeganie zasad organizacji ruchu drogowego przy robotach drogowych

Dla zapewnienia właściwego dozoru merytorycznego nad zleconymi robotami budowlanymi, dla wszystkich 39 zadań objętych szczegółowym badaniem inwestorzy publiczni powołali inspektorów nadzoru inwestorskiego, również w przypadkach, gdy nie było to wymagane przepisami budowlanymi<sup>8</sup>. W jednej z kontrolowanych jednostek<sup>9</sup> inspektorzy nadzoru ustanowieni dla dwóch zadań nie posiadali uprawnień zawodowych o kategorii wymaganej do wykonywania nadzoru nad robotami budowlanymi prowadzonymi na drodze klasy jaką posiadały drogi objęte robotami drogowymi. [str. 32]

Powoływanie inspektorów nadzoru inwestorskiego

### Zdjęcie nr 1

Skutki braku należytego nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót drogowych na drodze powiatowej nr 1615L (roboty zakończone w październiku 2018 r., a wady i usterki ujawniły się już wiosną 2019 r.)



Źródło: Tygodnik Lokalny Wspólnota (link: <http://24wspolnota.pl/+bxev5>). Autor: Andrzej Dejneka. Data publikacji: 27 maja 2019 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm. – rozporządzenia zwane dalej „rozporządzeniem MTiGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne”.

<sup>8</sup> Ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego było wymagane przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych.

<sup>9</sup> ZDP w Opolu Lubelskim z/s w Poniatowej.

### Nierzetelność działań inspektorów nadzoru inwestorskiego

Inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie w każdym przypadku prawidłowo sprawowali merytoryczny nadzór nad realizacją robót budowlanych. W jednej jednostce nie wyegzekwowano od wykonawcy należytej jakości wykonania nawierzchni na części odcinka remontowanej drogi. W czterech inspektorzy nadzoru nierzetelnie potwierdzali w dokumentach budowy zakres faktycznie zrealizowanych robót. Pomimo rezygnacji z wykonania niektórych prac ujętych w przedmiarach robót i realizacji w ich miejsce robót zamiennych, nie sporządzono wymaganej w takich sytuacjach dokumentacji, a w dokumentach odbioru robót potwierdzono wykonanie pierwotnego zakresu prac. Przy rozliczaniu jednego z analizowanych zadań inspektor nadzoru zaakceptował wykonawcy ujęcie w kosztorysie powykonawczym większego zakresu robót niż został faktycznie wykonany. Na skutek tego inwestor publiczny zapłacił wykonawcy kwotę większą o 6,5 tys. zł od należnej za faktycznie wykonany zakres robót. [str. 37–40]

### Nieegzekwowanie programów zapewnienia jakości

W dziewięciu kontrolowanych jednostkach, łącznie dla 18 zadań nie wyegzekwowano od wykonawców robót drogowych opracowania i przedstawienia przed rozpoczęciem robót inspektorowi nadzoru do aprobaty programu zapewnienia jakości (PZJ). Obowiązek taki określono w STWiORB, które były integralnymi częściami umów o roboty budowlane. Brak opracowań PZJ dla tych zadań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością zleconych robót drogowych. [str. 34]

### Nierzetelne prowadzenie dzienników budowy

Inwestorzy publiczni oraz działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru nie zapewnili ponadto należytego wywiązywania się wykonawców robót z obowiązków dotyczących rzetelnego prowadzenia dokumentacji budowy, w szczególności w zakresie dokumentów istotnych dla prawidłowego wykonywania nadzoru nad jakością robót budowlanych. W przypadkach sześciu zadań realizowanych na podstawie zgłoszeń, dla których obowiązek prowadzenia dziennika budowy wynikał z zapisów umowy lub STWiORB, nie wyegzekwowano od wykonawcy robót prowadzenia takiego dokumentu<sup>10</sup>. Dla pozostałych 33 zadań objętych kontrolą dzienniki budowy były prowadzone, także w sytuacjach, gdy nie było to wymagane przepisami prawa budowlanego, a jedynie na podstawie umowy lub STWiORB (25 zadań realizowanych na podstawie zgłoszeń). Większość z prowadzonych dzienników budowy nie zawierała jednak kompletu wpisów, których zamieszczenie w takim dokumencie było wymagane, np. wpisów dotyczących jakości użytych materiałów budowlanych, informacji o pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych oraz ich wyników. Także działania inspektorów nadzoru w zakresie sprawdzeń jakości stosowanych materiałów i wykonania robót budowlanych nie były rzetelnie dokumentowane w dziennikach budowy (brak było odpowiednich wpisów) lub w innych dokumentach dotyczących takich działań. Nie egzekwowano od wykonawców prowadzenia i przekazania zamawiającemu po zakończeniu robót książyk obmiarów pomimo, że wykonawcy byli do tego zobowiązani zapisami STWiORB. [str. 34–37]

<sup>10</sup> Dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla obiektu budowlanego wymagającego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Obowiązek ten nie dotyczy jednak robót budowlanych prowadzonych na drogach na podstawie zgłoszenia, inwestor może jednak w umowie zobowiązać wykonawcę robót drogowych do prowadzenia dziennika budowy dla takiego zadania.

Zasadnicze ustalenia dotyczące sposobów wykonania zleconych robót oraz procedury nadzoru nad ich jakością zawarte były w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, które wraz z dokumentacją projektową stanowiły niezbędny element opisu przedmiotu zamówienia publicznego na roboty budowlane zlecane w systemie „wybuduj”. STWiORB, jako składnik specyfikacji istotnych warunków zamówienia stanowiły element umowy zawieranej z wykonawcą robót, a ich ustalenia były wiążące dla wszystkich uczestników procesu budowlanego.

STWiORB wykorzystywane przez kontrolowane jednostki przy zlecaniu w trybie Pzp zadań objętych kontrolą, nie były należycie dostosowane do skali i rodzaju robót realizowanych na drogach lokalnych. Opracowanie STWiORB dla tych zadań powierzano podmiotom zewnętrznym sporządzającym dokumentację projektową dla danego zadania. Przygotowując specyfikacje dla lokalnych zadań projektanci bazowali na specyfikacjach technicznych stosowanych przez GDDKiA dla dużych zadań dotyczących budowy dróg krajowych, tylko nieznacznie je modyfikując. Analizowane w trakcie kontroli STWiORB zawierały szereg zapisów oraz określeń pochodzących z kontraktów opartych na warunkach FIDIC<sup>11</sup>. Wskazywano na przykład, że ze strony *Zamawiającego* roboty będzie nadzorował *Inżynier kontraktu* zamiast inspektor nadzoru. Znajdowały się tam zapisy o dostawie i zainstalowaniu na placu budowy urządzeń wagowych oraz o laboratorium *Zamawiającego*, które wykonuje badania zleczone przez *Inżyniera kontraktu*, a także opis warunków płatności w rozliczeniu kosztorysowym, gdy zawarta umowa wskazywała na rozliczenie ryczałtowe, czy też opis robót, które nie były objęte zamówieniem.

Niedostosowanie STWiORB do skali i charakteru robót budowlanych realizowanych na drogach lokalnych, a także do możliwości technicznych i organizacyjnych zarządców dróg lokalnych, było jedną z przyczyn częstego nieprzestrzegania ich ustaleń, w szczególności dotyczyło to procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz braku lub nierzetelnego dokumentowania działań nadzorczych z tego zakresu. Wskazują na to wyjaśnienia udzielane kontrolerom NIK w trakcie kontroli przez osoby odpowiadające za działalność objętą kontrolą. [str. 32–34, 37]

Tylko w dwóch skontrolowanych jednostkach<sup>12</sup> korzystano z zapisanej w STWiORB możliwości przeprowadzania – niezależnie od wykonawcy robót – badań laboratoryjnych jakości materiałów użytych do wykonania warstw konstrukcyjnych drogi oraz zgodności ich wykonania z obowiązującymi normami i ustaleniami specyfikacji technicznych. Inwestorzy publiczni z pozostałych jedenastu jednostek oraz działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie zlecali przeprowa-

Wykorzystywanie specyfikacji technicznych niedostosowanych do robót na drogach lokalnych

Niewielki zakres badań jakości wykonania robót prowadzonych niezależnie od ich wykonawcy

<sup>11</sup> Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów, FIDIC (fr.: *Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils*). FIDIC opracowała wspólny model organizacji procesu budowlanego i stworzyła tzw. *Warunki Kontraktowe*, które stanowią wzór umowy o roboty budowlane. *Warunki Kontraktowe* FIDIC wykorzystywane są w Polsce w zamówieniach publicznych przy realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich (np. budowa autostrad i dróg ekspresowych). Ułatwiają one nadzór nad prawidłowością zarządzania daną inwestycją i nad wykorzystaniem przeznaczonych na nią środków finansowych.

<sup>12</sup> ZDP w Janowie Lubelskim, PZD w Puławach.

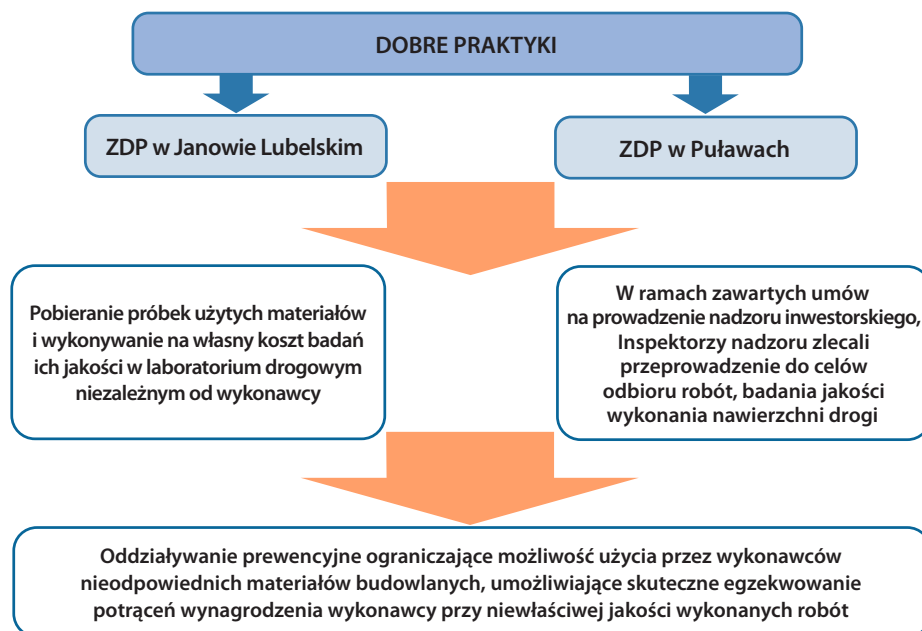
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

dzania takich badań niezależnie od wykonawcy robót. Jak wyjaśniano kontrolerom NIK głównie dlatego, aby nie generować dodatkowych kosztów. Zgodnie bowiem z zapisami STWiORB, w przypadku braku nieprawidłowości w próbkach badanych w ramach dodatkowych badań laboratoryjnych zleconych przez inwestora niezależnie od badań, do których przeprowadzenia zobowiązany był wykonawca robót, koszty ich wykonania ponosił inwestor.

Infografika nr 3

Dobre praktyki stosowane w ramach nadzoru nad jakością wykonywanych robót

Dobre praktyki  
w nadzorze  
nad jakością robót  
drogowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych podczas przeprowadzonych kontroli.

### Dobra praktyka

W szczególności jako dobrą praktykę w tym zakresie należy wskazać działania stosowane w Zarządzie Dróg Powiatowych w Janowie Lubelskim. W ramach nadzoru nad jakością zleconych robót drogowych w tym ZDP stałą praktyką było pobieranie próbek użytych materiałów i wykonywanie badań ich jakości w laboratorium drogowym niezależnym od wykonawcy. Systematyczne stosowanie takiej praktyki pozwoliło ZDP na ograniczenie możliwości użycia przez wykonawców nieodpowiednich materiałów oraz niewłaściwego wykonania robót. Umożliwiło to także skuteczne egzekwowanie potrąceń wynagrodzenia przy stwierdzeniu niewłaściwej jakości użytych materiałów i wykonanych robót.

[str. 40–41]

Realizacja uprawnień  
z gwarancji jakości  
wykonania robót

W ośmiu jednostkach inwestorzy publiczni prawidłowo korzystali z uprawnień wynikających z gwarancji należytej jakości wykonania robót drogowych. W razie ujawnienia wad lub usterek na odcinku drogi objętym gwarancją oraz wystąpienia uzasadnionych przesłanek wskazujących na odpowiedzialność wykonawcy robót za ich powstanie, rzetelnie egzekwowano dokonanie odpowiednich napraw gwarancyjnych. W pięciu jednostkach stwierdzono jednak przypadki braku lub nierzetelnych działań inwestorów publicznych w sprawach związanych z gwarancjami należytej jakości wykonania robót drogowych, udzielonymi przez wykonawców.

W okresie obowiązywania gwarancji nie dokonywano systematycznych przeglądów gwarancyjnych odcinków dróg, na których były wykonywane zlecone roboty budowlane. Nie prowadzono ponadto rzetelnie działań w celu wyegzekwowania od wykonawców dokonania gwarancyjnych napraw usterek drogi, powstających na skutek nienależytego wykonania zleconych robót budowlanych. [str. 41–44]

We wszystkich kontrolowanych jednostkach postanowienia umów zawartych z wykonawcami objętych kontrolą robót drogowych przewidywały naliczenie kar umownych w przypadku wystąpienia zdarzeń określonych w umowie. Najczęstszymi przesłankami uprawniającymi do naliczenia takich kar były: opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy oraz opóźnienia w usunięciu usterek i wad stwierdzonych w czasie odbioru końcowego lub w okresie gwarancji bądź rękojmi. W 12 kontrolowanych jednostkach, w ramach badanych zadań nie wystąpiły okoliczności przewidziane w umowach uzasadniające naliczenie kar i ich egzekwowanie od wykonawców robót. Okoliczności takie wystąpiły natomiast w przypadku jednej jednostki, w której przy rozliczaniu trzech zadań objętych kontrolą prawidłowo naliczono i wyegzekwowano od wykonawców robót kary umowne za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy lub za niewłaściwą jakość użytych materiałów i wykonanych robót. Nie stwierdzono natomiast w żadnym z objętych badaniami przypadków występowania przesłanek do ubiegania się przez inwestora publicznego o odszkodowanie od wykonawców robót. [str. 44–46]

Naliczanie  
i egzekwowanie  
kar umownych  
lub odszkodowań

## 4. WNIOSKI

Minister właściwy  
do spraw budownictwa  
wniosek *de lege ferenda*

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Rozważenie uzupełnienia § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia<sup>13</sup> stanowiącego, że ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o „zgłoszeniu” to należy przez to rozumieć zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b, 19 i 19a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, o zapis o treści: **„oraz zgłoszenie przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 12 tej ustawy”**.

Uzupełnienie § 1 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia o wskazaną treść spowoduje, że prowadzenie dziennika budowy stanie się obowiązkiem wynikającym z przepisów wykonawczych Prawa budowlanego, także w odniesieniu do wymagających uprzedniego zgłoszenia robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych. Jak wskazują ustalenia kontroli dziennik budowy jest dla inwestora publicznego ważnym źródłem informacji o przebiegu robót oraz narzędziem ułatwiającym sprawowanie nadzoru nad jakością wykonania robót budowlanych prowadzonych na drogach. Zdecydowaną większość robót budowlanych objętych kontrolą stanowiły przebudowy dróg prowadzone na podstawie zgłoszenia. Pomimo zobowiązania wykonawców robót zapisami STWiORB do prowadzenia dziennika budowy, dla wielu zadań o charakterze przebudowy drogi nie były one prowadzone lub były prowadzone nierzetelnie (nie zawierały wymaganych wpisów). Zarówno inwestorzy publiczni, jak i inspektorzy nadzoru inwestorskiego wskazywali, że trudno jest egzekwować rzetelne prowadzenie dziennika budowy, gdy przepisy budowlane nie nakładają na uczestników procesu budowlanego obowiązku jego prowadzenia dla robót budowlanych polegających na przebudowie drogi.

Prezes Urzędu  
Zamówień Publicznych

- 2) Przygotowanie i upowszechnienie przykładowych wzorów specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, dostosowanych do skali i zakresu drogowych robót budowlanych zlecanych przez j.s.t. na drogach lokalnych w trybie ustawy Pzp.

Realizując wymogi art. 31 ust. 1 Pzp, przy udzielaniu zamówień publicznych na drogowe roboty budowlane kontrolowane jednostki korzystały ze STWiORB stosowanych przez GDDKiA dla dużych zadań dotyczących budowy dróg krajowych. Specyfikacje takie nie były dostosowane do skali i charakteru robót budowlanych realizowanych na drogach lokalnych, a także do możliwości technicznych i organizacyjnych zarządców dróg lokalnych.

Z uwagi na zwiększony zakres zadań planowanych do realizacji na drogach lokalnych z udziałem środków utworzonego Funduszu Dróg Samorządowych, celowe jest wsparcie j.s.t. przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej: UZP) w prawidłowym przygotowaniu dokumentacji niezbędnej do udzielania zamówień publicznych na wykonanie drogowych robót budowlanych. Jak wynika z informacji zawartych na stronie internetowej UZP, w celu reali-

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 963; dalej: „rozporządzenie MI w sprawie dziennika budowy”.

zacji kompetencji, o której mowa w art. 154 ust. 10 ustawy Pzp<sup>14</sup>, w UZP powołany został *Zespół do spraw przygotowania i upowszechniania wzorcowych dokumentów i dobrych praktyk stosowanych przy udzielaniu zamówień publicznych*. Jednym z celów działania Zespołu jest przygotowanie wzorów dokumentów, które będą mogły być wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

- 3) Zapewnienie przestrzegania wymogów formalno-prawnych wynikających z przepisów wykonawczych do prawa o ruchu drogowym, istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa tego ruchu, określających warunki przystąpienia do robót budowlanych prowadzonych na drogach publicznych.
- 4) Objęcie rzetelną kontrolą prawidłowości działania ustanowionych inspektorów nadzoru inwestorskiego i wymaganie od nich rzetelnego wykonywania powierzonych obowiązków z zakresu nadzoru nad drogowymi robotami budowlanymi. Powinni oni zapewnić przestrzeganie przez wykonawców zawartych w STWiORB procedur służących uzyskaniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz wymagać od nich rzetelnego prowadzenia dokumentacji budowy, w pełnym zakresie ustalonym w przepisach budowlanych oraz w zawartej umowie.
- 5) Korzystanie w szerszym zakresie, w ramach nadzoru nad jakością wykonania zleconych drogowych robót budowlanych, z możliwości pobrania próbek użytych materiałów i wykonania badań ich jakości w laboratorium drogowym niezależnym od wykonawcy robót.

Systematyczne stosowanie takiej dobrej praktyki pozwala inwestorowi publicznemu na ograniczenie możliwości użycia przez wykonawców nieodpowiednich materiałów oraz niewłaściwego wykonania robót. Jak wykazują ustalenia kontroli umożliwia to ponadto skuteczne egzekwowanie potrąceń wynagrodzenia wykonawcy z tytułu niewłaściwej jakości użytych materiałów i wykonanych robót. Ponadto już sama informacja o tym, że inwestor wykonuje niezależnie od wykonawcy badania jakości użytych materiałów oraz wykonanych robót działa prewencyjnie i zapobiega potencjalnym nadużyciom w tym zakresie ze strony wykonawcy zleconych robót budowlanych.

- 6) Prowadzenie w okresie obowiązywania gwarancji lub rękojmi systematycznych przeglądów stanu technicznego odcinków dróg, na których były wykonywane zlecone roboty budowlane, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia wad i usterek powstających na skutek niewłaściwej jakości użytych materiałów lub nienależytego wykonania zleconych robót budowlanych, rzetelne egzekwowanie od wykonawców dokonania gwarancyjnych napraw drogi.

Zarządcy dróg lokalnych

<sup>14</sup> Prezes UZP przygotowuje i upowszechnia przykładowe wzory umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Zabezpieczenie interesów inwestorów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie drogowych robót budowlanych

Prawidłowe zabezpieczenie interesów inwestora publicznego

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację robót budowlanych na drogach lokalnych i zawarte w ich wyniku umowy na ogół należycie zabezpieczały interesy inwestorów publicznych, także w zakresie możliwości sprawowania nadzoru nad jakością wykonania zleconych robót.

Wzory umów o udzielenie zamówień publicznych stanowiące element SIWZ, stosowane przez inwestorów publicznych w objętych kontrolą postępowaniach o udzielenie zamówienia na wykonanie robót drogowych zawierały odpowiednie zapisy chroniące w należyty sposób interes inwestora publicznego. Dotyczyły one w szczególności zapewnienia należytej jakości robót i stosowanych materiałów m.in.: zasad dokonywania odbioru robót i uruchamiania płatności, atestów lub aprobat technicznych na stosowane materiały, gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy, usuwania usterek i wad stwierdzonych w czasie robót lub w okresie obowiązywania gwarancji, a w niektórych przypadkach także ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i warunków jego wykorzystywania lub zwrotu. Szczegółowe wymagania w zakresie kontroli jakości wykonania przedmiotu umowy, stosowanych materiałów i prowadzenia dokumentacji związanej ze zleconymi robotami drogowymi określano w SIWZ i w STWiORB. Dotyczyło to m.in. uprawnień i zasad prowadzenia nadzoru inwestorskiego nad zleconymi robotami budowlanymi, w tym obowiązku sporządzania przez wykonawcę robót i przedstawienia do akceptacji inspektorowi nadzoru inwestorskiego programu zapewnienia jakości (PZJ) oraz prowadzenia dziennika budowy i książki obmiarów.

Postanowienia umów zawartych z wykonawcami w większości przypadków odpowiadały istotnym dla zamawiającego warunkom określonym w SIWZ oraz treści ofert złożonych przez wykonawców robót, w tym w zakresie dotyczącym gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. Zawierały także zapisy dotyczące kar umownych możliwych do zastosowania w przypadkach:

- przekroczenia terminu wykonania przedmiotu umowy,
- zwłoki w usunięciu wad lub usterek stwierdzonych przy odbiorze końcowym albo w okresie gwarancji lub rękojmi,
- istotnej przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy,
- odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy,
- wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika budowy lub kierowników robót przez inną osobę niż zaakceptowana przez zamawiającego.

Zakres badań kontrolnych dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto:

- 40 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych na drogach lokalnych, przeprowadzonych w latach 2012 – 2018 na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39–46 Pzp);
- 2 postępowania o udzielenie zamówień publicznych uzupełniających na wykonanie robót budowlanych na drogach lokalnych „z wolnej ręki” na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

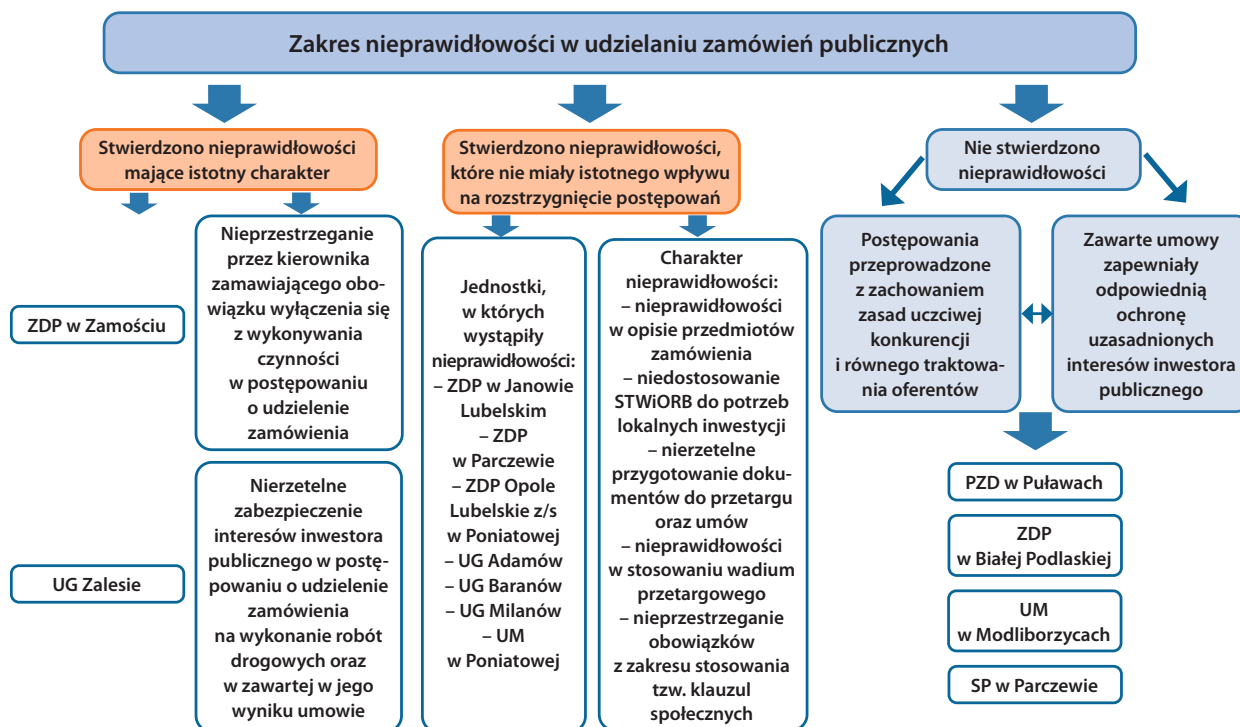
Tylko jedno z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drogowych robót budowlanych zostało zlecone w formule „zaprojektuj i wybuduj”, gdzie przedmiotem zamówienia było łącznie zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, a pozostałe zlecono w formule – „wybuduj”.

### Przykład

Urząd Gminy Milanów zlecił w formule „zaprojektuj i wybuduj” realizację zadania pn. *Przebudowa drogi gminnej Nr 101781 L w miejscowości Rudno*. Postępowanie wszczęto 1 lutego 2017 r. i zakończono podpisaniem umowy 30 marca 2017 r. Umowa na realizację tego zamówienia zakładała, że projekt budowlany drogi gminnej zostanie wykonany zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym (PF-U) oraz SIWZ, natomiast późniejsze roboty budowlane zostaną przeprowadzone zgodnie z PF-U, SIWZ, a także opracowanymi przez wykonawcę projektem budowlanym i STWiORB. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono na łączną kwotę 1 743 699,38 zł brutto. Zamówienie zostało terminowo zrealizowane i odebrane bez uwag przez komisję z udziałem pracowników UG Milanów, inspektora nadzoru i wykonawcy.

Infografika nr 4

Nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zebranych podczas przeprowadzonych kontroli.

W czterech skontrolowanych jednostkach<sup>15</sup> nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień na wykonanie drogowych robót budowlanych objętych kontrolą. Postępowania o udzielenie tych zamówień przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów, a zawarte umowy zapewniały odpowiednią ochronę interesów inwestora publicznego.

<sup>15</sup> PZD w Puławach, ZDP w Białej Podlaskiej, SP w Parczewie i UM w Modliborzycach.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W siedmiu innych jednostkach<sup>16</sup> stwierdzono natomiast nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Zamówień udzielono wykonawcom, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, a zawarte umowy należyście zabezpieczyły interesy inwestora publicznego.

Istotne  
nieprawidłowości  
w dwóch jednostkach

W pozostałych dwóch jednostkach<sup>17</sup> stwierdzone nieprawidłowości miały istotny charakter i z tego powodu negatywnie oceniono działania zamawiającego związane z udzielaniem zamówień publicznych na budowę lub przebudowę objętych kontrolą odcinków dróg lokalnych. W jednej z tych jednostek stwierdzono m.in. nierzetelne zabezpieczenie interesów inwestora publicznego w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz w zawartej w jego wyniku umowie, a w drugiej oprócz innych nieprawidłowości ujawniono przypadki wielokrotnego nieprzestrzegania przepisów ustawy Pzp.

### Przykłady

UG Zalesie nie przygotował rzetelnie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację drogowych robót budowlanych dla trzech zadań objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi. Wzory umów opracowane dla potrzeb SIWZ nie zawierały niektórych postanowień, istotnych dla należytego zabezpieczenia interesów zamawiającego. Nie określały m.in. harmonogramu przeglądów w okresie udzielonych gwarancji jakości wykonania zleconych robót budowlanych, a w dwóch spośród trzech zbadanych przypadków, nie nakładały na wykonawcę obowiązku opracowania programu zapewnienia jakości. W przypadkach dwóch inwestycji drogowych, zarówno umowy zlecające realizację tych zadań, jak i inne dokumenty postępowania przetargowego, nie nakładały na wykonawcę obowiązku stosowania się w procesie budowy/przebudowy/do ustaleń specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Inne naruszenia Pzp dotyczyły m.in.: niewłaściwego zorganizowania pracy komisji przetargowych, błędnego dokumentowania postępowań o zamówienia publiczne, czy też zlecenia budowy drogi nr 100747L umową, której treść została określona odmiennie w stosunku do wzoru umowy upublicznionego w trakcie przetargu.

W ZDP w Zamościu stwierdzono wielokrotne naruszanie przepisów ustawy Pzp przy udzielaniu objętych kontrolą zamówień na roboty drogowe, m.in.:

- w dwóch postępowaniach jedna z osób wykonujących czynności związane z udzieleniem zamówienia na wykonanie robót budowlanych nie wyłączyła się z udziału w postępowaniach pomimo istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 Pzp;
- zawierając umowę w trybie „z wolnej ręki”, jako zamówienie uzupełniające do umowy podstawowej, naruszono postanowienia art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, gdyż informacja o przewidywanym udzieleniu zamówienia uzupełniającego nie została zawarta w ogłoszeniu dotyczącym zamówienia podstawowego;
- z opóźnieniem sporządzano i publikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na roboty budowlane, zaś w przypadku jednego z zamówień ogłoszenie nie zostało sporządzone, naruszono tym samym art. 95 ust. 1 Pzp;

<sup>16</sup> ZDP w Janowie Lubelskim, ZDP Opole Lubelskie z/s w Poniatowej, ZDP w Parczewie, UG Baranów, UG Milanów, UG Adamów, UM w Poniatowej.

<sup>17</sup> UG Zalesie oraz ZDP w Zamościu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w trzech postępowaniach nierzetelnie przygotowano niektóre dokumenty, gdyż w ogłoszeniach o zamówieniu na roboty budowlane określono inne warunki udziału w postępowaniu w zakresie potencjału technicznego niż w SIWZ;
- w trzech postępowaniach niezgodnie z art. 26 ust. 6 Pzp żądano od wykonawcy przedstawienia odpisu z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji informacji o działalności gospodarczej.

W dwóch kontrolowanych jednostkach<sup>18</sup> stwierdzono naruszenia dyspozycji art. 31 ust. 1 Pzp dotyczące stosowania STWiORB w opisie przedmiotu zamówienia publicznego na wykonanie drogowych robót budowlanych. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz STWiORB. Art. 3 pkt 7 ustawy Pb stanowi, iż przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 3 pkt 1, 3 i 3a droga jest liniowym obiektem budowlanym. W § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>19</sup> określono, że STWiORB stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Brak STWiORB utrudnia rzetelne opisanie przedmiotu zamówienia oraz późniejsze rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót budowlanych.

Nieprawidłowości  
w opisie przedmiotu  
zamówienia

### Przykłady

W UG Zalesie dla wszystkich trzech zadań objętych kontrolą oprócz dokumentacji projektowej opracowano także szczegółowe specyfikacje techniczne robót budowlanych. Opracowane specyfikacje nie zostały jednak wykorzystane jako element dokumentacji przetargowej do opisu przedmiotu zamówienia i nie zostały udostępnione wykonawcom na etapie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drogowych robót budowlanych.

UM w Poniatowej nie sporządził STWiORB dla zadania dotyczącego przebudowy drogi gminnej nr 108083L i nie zastosował takiego dokumentu do opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie tych robót budowlanych.

W jednej z kontrolowanych jednostek<sup>20</sup> stwierdzono ponadto naruszenie dyspozycji art. 29 ust. 1 Pzp, który stanowi, że przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W UM

<sup>18</sup> UG Zalesie i UM w Poniatowej.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu STWiORB).

<sup>20</sup> UM w Poniatowej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Poniatowej nierzetelnie opracowano opis przedmiotu zamówienia (OPZ) dla zadania pn. „Przebudowa drogi nr 2241L Poniatowa–Stoczki”. OPZ do tego zamówienia nie był jednoznaczny i wyczerpujący oraz nie uwzględniał niektórych wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty przez wykonawcę.

### Przykład

Pomimo ograniczenia zakresu zleczanych robót w odniesieniu do przewidzianego w projekcie budowlanym opracowanym dla ww. zadania, w pkt 3.3. SIWZ zawarto klauzulę, że oferenci zobowiązani są do dokładnego sprawdzenia ilości robót z dokumentacją projektową. Taki sposób opisu przedmiotu zamówienia spowodował wątpliwości oferentów, co do rzeczywistego zakresu robót objętych zamówieniem. Świadczą o tym liczne pytania kierowane przez nich do zamawiającego. Wątpliwości, co do zakresu robót zleczanych do realizacji mieli także mieszkańcy gminy zainteresowani przebudową drogi.

Niedostosowanie  
STWiORB  
do potrzeb lokalnych  
inwestycji drogowych

Z 39 zadań objętych kontrolą tylko dla jednego nie opracowano STWiORB. W trzech innych przypadkach nie wykorzystano natomiast opracowanych specyfikacji technicznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drogowych robót budowlanych. Analizowane w ramach kontroli STWiORB, stosowane przez kontrolowane jednostki przy udzielaniu zamówień w trybie ustawy Pzp, nie były należycie dostosowane do skali i rodzaju robót realizowanych na drogach powiatowych i gminnych oraz do możliwości technicznych i organizacyjnych zarządców dróg lokalnych. Opracowanie specyfikacji technicznych dla tych zadań powierzano podmiotom zewnętrznym sporządzającym dokumentację projektową dla danego zadania. Przygotowując specyfikacje dla zadań realizowanych na lokalnych drogach, projektanci bazowali na specyfikacjach technicznych stosowanych przez GDDKiA dla dużych zadań dotyczących budowy dróg krajowych, tylko nieznacznie je modyfikując. Niedostosowanie specyfikacji technicznych do zadań realizowanych na drogach lokalnych było jedną z przyczyn częstego nieprzestrzegania ich ustaleń, w szczególności dotyczyło to procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz braku lub nierzetelnego prowadzenia wymaganej dokumentacji robót.

### Przykład

STWiORB użyta przez UM w Poniatowej dla zadania pn. „Przebudowa drogi nr 2241L Poniatowa – Stoczki” zawierała szereg zapisów oraz określeń pochodzących z kontraktów FIDIC przez co jej treść w wielu fragmentach nie odpowiadała opisowi przedmiotu zamówienia. Wskazano na przykład, że ze strony zamawiającego roboty będzie nadzorował *Inżynier kontraktu* zamiast inspektor nadzoru. Zawarto w niej m.in. zapisy o dostawie i zainstalowaniu urządzeń wagowych oraz o laboratorium zamawiającego, które wykonuje badania zlecone przez *Inżyniera kontraktu*, a także opis warunków płatności w rozliczeniu kosztorysowym, podczas gdy zawarta umowa wskazywała na rozliczenie ryczałtowe, czy opis robót, które nie były objęte zamówieniem, np. wzmocnienie skarp poprzez brukowanie, układanie elementów prefabrykowanych i inne tego rodzaju zapisy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch kontrolowanych jednostkach<sup>21</sup> stwierdzono naruszenia dyspozycji art. 17 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy Pzp, gdzie określono okoliczności, w których osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podlegają wyłączeniu z udziału w postępowaniu, a także ustalono obowiązek złożenia w formie pisemnej oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Nieprawidłowości dotyczące wyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

### Przykłady

W ZDP w Opolu Lubelskim, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi 2630L, przeprowadzonym w roku 2016 w trybie przetargu nieograniczonego, jeden z pięciu członków komisji przetargowej nie złożył oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących jego wyłączenie z postępowania, co było niezgodne z art. 17 ust. 2 Pzp.

W ZDP w Zamościu, w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drogowych robót budowlanych, przeprowadzonych w 2017 r., ówczesny p.o. dyrektor ZDP (kierownik zamawiającego w rozumieniu Pzp) nie wyłączył się z udziału w postępowaniach pomimo istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 Pzp, tj. pozostawania w stosunku pokrewieństwa w linii prostej z zastępcą prawnym jednego z wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia i złożył pisemne oświadczenie (pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia), o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp o braku okoliczności wskazanych w art. 17 ust. 1, nakazujących wyłączenie z postępowania.

W pięciu kontrolowanych jednostkach<sup>22</sup> stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji przetargowej lub umowy zawieranej z wykonawcą robót drogowych, nie miały one jednak istotnego wpływu na rozstrzygnięcia przeprowadzonych przetargów nieograniczonych i realizację zleconych robót.

Nierzetelne przygotowanie dokumentów do przetargu oraz umów

### Przykłady

W UG Adamów oraz w ZDP w Zamościu w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (po jednym w każdej z tych jednostek) nierzetelnie przygotowano dokumenty do przetargu. W ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczono informacje sprzeczne z treścią SIWZ w zakresie zamówień uzupełniających. W SIWZ podano, że zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp, a w ogłoszeniu zamieszczono informację, że nie przewiduje się zamówień uzupełniających.

W ZDP w Parczewie nierzetelnie przygotowano dokumentację przetargową i umowę z wykonawcą przebudowy drogi 1636L, w zakresie dotyczącym parametrów jednego z materiałów budowlanych przewidzianych do wbudowania. W poszczególnych elementach dokumentacji przetargowej podano różne wymiary krawężników, inne w SIWZ, ogłoszeniu o zamówieniu i zawartej umowie (15x30), niż w projekcie budowlanym, kosztorysie inwestorskim i ofertowym (20x30). Nieprawidłowość ta nie miała jednak negatywnego wpływu na jakość wykonania zleconych robót drogowych. Na objętym przebudową odcinku drogi 1636L wykonawca wbudował krawężniki o wymiarach przewidzianych w projekcie oraz kosztorysie ofertowym (20x30).

<sup>21</sup> ZDP w Zamościu i ZDP w Opolu Lubelskim z/s w Poniatowej.

<sup>22</sup> ZDP w Zamościu, ZDP w Parczewie, UG Adamów, UG Milanów i UG Zalesie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W UG Zalesie po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne na budowę drogi nr 100747L zawarto z wybranym wykonawcą umowę, której istotne postanowienie zostało określone w sposób odmienny od zapisu zawartego we wzorze umowy udostępnionym w postępowaniu o zamówienie publiczne oraz nie odpowiadało treści oferty złożonej przez wykonawcę. W zawartej umowie określono krótszy termin realizacji tego zadania – do niepełnego miesiąca (od 22 sierpnia do 15 września 2014 r.). Z kolei wzór umowy udostępniony w ramach postępowania o zamówienie publiczne przewidywał termin trzech miesięcy od daty podpisania umowy, natomiast wykonawca, w złożonej ofercie, zadeklarował wykonanie przedmiotu zamówienia w terminie 40 dni od daty podpisania umowy.

### Nieprawidłowości w stosowaniu wadium przetargowego

W trzech kontrolowanych jednostkach<sup>23</sup> stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszaniu przez zamawiającego przepisów Prawa zamówień publicznych przy stosowaniu instytucji wadium przetargowego, nie wpłynęło to jednak na rozstrzygnięcia przetargów i realizację zamówień.

### Przykłady

W UG Baranów, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane przeprowadzonym w 2014 r., zamawiający żądał od potencjalnych wykonawców wniesienia wadium w wysokości stanowiącej 3,17% wartości zamówienia, co było niezgodne z art. 45 ust. 4 Pzp, gdzie ustalono, że zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia. Ustalenie wadium w nieprawidłowej wysokości wynikało z błędu pracownika odpowiadającego za przygotowanie dokumentów przetargowych.

W UG Adamów uczestnikom jednego z przetargów zwrócono wadium z naruszeniem art. 46 ust. 1 oraz art. 46 ust. 1a Pzp. Przepisy te stanowiły, że zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, któremu wadium należy zwrócić niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wadia zwrócono z opóźnieniem, tj.: wykonawcy, z którym zawarto umowę – po upływie 22 dni od jej zawarcia, a oferentowi, którego oferta nie została wybrana – po upływie 46 dni od daty zamieszczenia w BIP zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty. Pracownik odpowiadający za przetarg wyjaśnił, że przyczyną nieterminowego zwrotu było „przeoczenie” w przekazaniu informacji do działu księgowego.

### Nieprzestrzeżenie obowiązków z zakresu stosowania tzw. klauzul społecznych

W dwóch kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprzestrzeżenie przepisów Pzp dotyczących jednej z tzw. klauzul społecznych. Miało to miejsce w jednym postępowaniu przeprowadzonym w 2016 r. w ZDP w Janowie Lubelskim oraz w dwóch przeprowadzonych w 2017 r. w ZDP w Zamościu. Do klauzul społecznych zalicza się m.in. wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób zaangażowanych w realizację zamówienia, co przewidziano<sup>24</sup> w art. 29 ust. 3a Pzp. W przedmiotowych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót drogowych zamawiający nie przestrzegali tych przepisów i nie określili w opisie przedmiotu zamówienia wymagań w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności przy realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> UG Baranów, UG Adamów, UG Milanów.

<sup>24</sup> Postanowienia art. 29 ust. 3a Pzp obowiązują od 28 lipca 2016 r.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.

## 5.2. Nadzór inwestorów publicznych nad jakością wykonania robót budowlanych realizowanych na drogach lokalnych

Inwestorzy publiczni i działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie wykorzystywali w należyty sposób postanowień umów zawartych z wykonawcami oraz innych instrumentów prawnych, do sprawowania nadzoru nad jakością wykonania zleconych robót drogowych oraz stosowanych przez wykonawcę materiałów budowlanych.

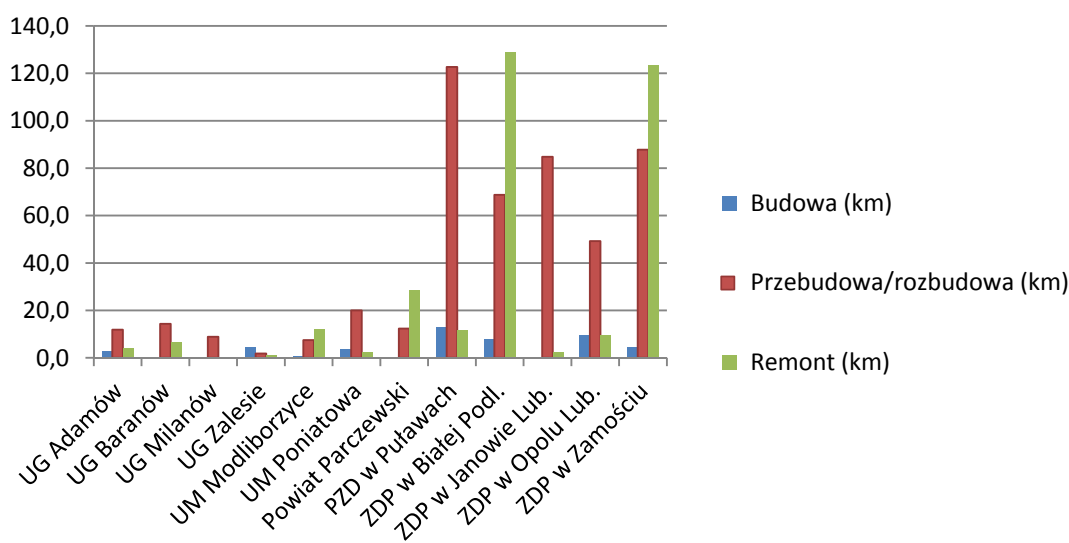
W ośmiu skontrolowanych jednostkach<sup>26</sup> inwestorzy publiczni nie sprawowali prawidłowo nadzoru nad realizacją robót prowadzonych na objętych kontrolą zadaniach dotyczących budowy, przebudowy lub remontów dróg lokalnych. Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych dotyczących kontrolowanej działalności lub nie egzekwowano rzetelnie ustaleń zawartych w STWiORB, określających warunki przystąpienia do robót budowlanych, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. W pozostałych pięciu jednostkach<sup>27</sup> inwestorzy publiczni sprawowali prawidłowo nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych, a stwierdzone tam nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi realizowanymi w 13 jednostkach objęto łącznie 39 zadań z zakresu budowy (4), przebudowy (31) i remontów (4) dróg lokalnych, zrealizowanych w latach 2012–2018. Jedno z tych zadań było realizowane w oparciu o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (ZRID) wydane na podstawie przepisów specustawy drogowej, siedem zadań w oparciu o pozwolenia na budowę (PnB) wydane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a 31 w oparciu o zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 Pb).

Nieprawidłowe wykonywanie nadzoru nad jakością zleconych robót drogowych

Infografika nr 5

Zakres i rodzaj robót drogowych realizowanych przez kontrolowane jednostki w latach 2012–2018



<sup>26</sup> SP w Parczewie, ZDP w Opolu Lubelskim, ZDP w Zamościu, UM w Poniatowej, UG Adamów, UG Baranów, UG Milanów, UG Zalesie.

<sup>27</sup> ZDP w Białej Podlaskiej, ZDP w Janowie Lubelskim, ZDP w Parczewie, PZD w Puławach, UM w Modliborzycach.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

	Gmina Adamów	Gmina Baranów	Gmina Milanów	Gmina Zalesie	Miasto Molidorbyrze	Miasto Poniatowa	Powiat Parczewski (SP+ZDP)	Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach	Zarząd Powiatowych Dróg Podlaskiej w Białej Podlaskiej	Zarząd Powiatowych Dróg w Janowie Lubelskim	Zarząd Powiatowych Dróg w Opolu Lubelskim	Zarząd Powiatowych Dróg w Zamościu
Drogi w zarządzie ogółem (km)	52,8	156,9	109,7	48,7	102,9	79,1	339,5	338,1	1094,0	324,0	413,0	766,6
Budowa (km)	2,8	0,0	0,0	4,5	0,6	3,7	0,0	12,8	7,9	0,0	9,6	4,5
Przebudowa/rozbudowa (km)	11,8	14,4	8,9	1,8	7,5	20,0	12,3	122,7	68,7	84,8	49,2	87,8
Remont (km)	4,1	6,6	0,0	1,0	11,9	2,3	28,5	11,5	129,0	2,5	9,3	123,5
łącznie długość dróg objętych robotami drogowymi (km)	18,7	21,0	8,9	7,3	20,0	26,0	40,8	147,0	205,6	87,3	68,2	215,7
Procentowy udział dróg objętych robotami do dróg pozostających w zarządzie (%)	35,4	13,4	8,1	15,0	19,4	32,9	12,0	37,9	18,8	26,9	16,5	28,1

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych podczas przeprowadzonych kontroli.

Objęte kontrolą jednostki zarządzały sieciami dróg lokalnych o łącznej długości 3875,1 km. W latach 2012–2018 robotami drogowymi z zakresu budowy, przebudowy/rozbudowy lub remontu objęto odcinki tych dróg o łącznej długości 866,6 km (22,4%). W okresie tym zbudowano łącznie 46,4 km dróg, przebudowano lub rozbudowano 490 km i wyremontowano 330,2 km dróg.

### Realizacja obowiązków inwestora działającego jako uczestnik procesu budowlanego

W art. 18 ust. 1 Pb wskazano obowiązki inwestora jako uczestnika procesu budowlanego. Do jego obowiązków należało m.in. zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie:

- 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów,
  - 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
  - 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
  - 4) wykonania i odbioru robót budowlanych,
  - 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych
- przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

W przypadkach objętych kontrolą zadań inwestorzy publiczni podejmowali działania wymagane dla wykonania ww. obowiązków inwestora, m.in.:

- zlecono opracowanie, przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, wymaganych projektów budowlanych, a dla zadania

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- realizowanego w formule „zaprojektuj i wybuduj” zapewniono także opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego;
- umowy na wykonanie drogowych robót budowlanych zawierano z podmiotami dysponującymi osobami o odpowiednich dla danego rodzaju robót kwalifikacjach zawodowych oraz specjalistycznym sprzętem;
  - w zawieranych umowach zobowiązano wykonawców robót m.in. do: zapewnienia objęcia kierownictwa budowy przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje oraz do opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia dla realizowanego zadania;
  - ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego.

Nie wszystkie kontrolowane jednostki, wspomagające zarządców dróg lokalnych, do wykonywania swoich zadań zatrudniały osoby posiadające kierunkowe wykształcenie budowlane ze specjalizacją w zakresie inżynierii drogowej. Na 13 kontrolowanych jednostek, siedem stanowiły jednostki organizacyjne powiatów (sześć zarządów dróg powiatowych i jedno starostwo powiatowe<sup>28</sup>), a sześć jednostki organizacyjne gmin (urzędy gmin lub urzędy miejskie). We wszystkich sześciu zarządach dróg powiatowych zatrudnione były osoby posiadające kierunkowe wykształcenie (wyższe lub średnie) ze specjalizacją w zakresie inżynierii drogowej, część z tych osób posiadała również czynne uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi branży drogowej (oraz do nadzorowania tych robót). W starostwie powiatowym nie zatrudniano natomiast osób posiadających wykształcenie o tej specjalizacji.

Kadry wspomagające zarządców dróg w realizacji zadań objętych kontrolą

### Przykład

W latach 2012–2018 zadania związane z zarządzaniem siecią dróg lokalnych na terenie powiatu parczewskiego w zakresie ich budowy, przebudowy i remontów realizował zarówno Zarząd Dróg Powiatowych w Parczewie, jak i Zarząd Powiatu Parczewskiego przy pomocy starostwa powiatowego. W Starostwie, do zadań Wydziału Architektury, Inwestycji i Zamówień Publicznych (dalej „Wydział”) należało m.in. przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w tym zakresie. Wydział został zobowiązany w szczególności do: analizy potrzeb inwestycyjnych i remontowych powiatu, kontroli prawidłowego przebiegu inwestycji, przeprowadzania odbiorów, rozliczania i przekazywania inwestycji do eksploatacji. W starostwie zadania dotyczące nadzoru nad robotami drogowymi realizowało od trzech do czterech osób, które posiadały wykształcenie wyższe (w tym jedna o specjalizacji budowlanej, dwie – administracja, jedna – zarządzanie i marketing). Uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej posiadał kierownik wydziału.

W tym okresie ZDP w Parczewie zatrudniał średnio 19 pracowników. Pięć osób posiadało wykształcenie z zakresu budownictwa, w tym dyrektorzy ZDP oraz kierownik i zastępca kierownika służby drogowej. Uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi (i ich nadzorowania) posiadał jeden z dyrektorów ZDP w 2012 r. Zarząd Dróg poszukiwał pracownika z uprawnieniami budowlanymi, jednakże brak było kandydatów do pracy za oferowane wynagrodzenie. W trakcie prowadzonej kontroli poinformowano kontrolera NIK, że kierownik służby drogowej planuje w 2019 r. rozpocząć studia z zakresu budownictwa ze specjalizacją w zakresie dróg, co pozwoli na uzyskanie przez niego w przyszłości uprawnień budowlanych.

<sup>28</sup> Starostwo Powiatowe w Parczewie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z sześciu kontrolowanych jednostek organizacyjnych gmin, tylko w jednej<sup>29</sup> przy realizacji zadań dotyczących zarządzania drogami gminnymi zatrudniona była osoba posiadająca kierunkowe wykształcenie ze specjalizacją w zakresie inżynierii drogowej, nie posiadała ona jednak czynnych uprawnień do kierowania robotami budowlanymi branży drogowej (i nadzorowania takich robót). W pozostałych pięciu jednostkach szczebla gminnego nie zatrudniano natomiast osób posiadających kierunkowe wykształcenie o specjalizacji w zakresie inżynierii drogowej. W czterech do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem drogami zatrudniano osoby z wykształceniem (wyższym lub średnim) z zakresu innych specjalizacji budowlanych, a w jednej pracownicy realizujący zadania z zakresu budowy, przebudowy lub remontów dróg nie posiadali wykształcenia kierunkowego o specjalności inżynierii drogowej lub innej specjalizacji budowlanej.

### Przykład

W UM w Modliborzycach zadania dotyczące budowy, przebudowy lub remontów dróg realizowało dwóch pracowników urzędu: kierownik referatu ds. inwestycji oraz pracownik tego referatu. Posiadali oni odpowiednie wykształcenie: wyższe ekonomiczne o specjalności zarządzanie regionem i usługami publicznymi i ukończone studia podyplomowe z zakresu rachunkowości oraz wyższe techniczne na kierunku zarządzanie i inżynieria produkcji o specjalności informatyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem. W UM nie było zatrudnionych pracowników posiadających uprawnienia w zakresie nadzorowania robót drogowych. Dla każdej prowadzonej inwestycji drogowej zawierano umowę z inspektorem nadzoru (specjalista z zewnątrz), któremu powierzano nadzór nad prawidłowym przebiegiem procesu remontu, budowy bądź przebudowy dróg gminnych.

Naruszenia wymogów formalno-prawnych związanych z przystąpieniem do robót drogowych

W przypadkach wszystkich 39 zadań objętych kontrolą do realizacji robót budowlanych przystępowano po uprawomocnieniu się pozwoleń na budowę oraz zgłoszeń. W jednym przypadku doszło jednak do naruszenia wymogów dotyczących zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych – w zgłoszeniu podano krótszy odcinek drogi niż był objęty prowadzonymi robotami. To zdarzenie nie stanowiło jednak istotnego naruszenia Pb.

### Przykład

UG Adamów w 2014 r. zlecił przebudowę odcinka drogi 010827L dłuższego o 25 m niż określony w zgłoszeniu robót budowlanych przekazanym organowi administracji architektoniczno-budowlanej, czym naruszono przepisy art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Pb. Zgodnie z wyjaśnieniem pracownika odpowiedzialnego za zadania inwestycyjne i remontowe, błędnie odczytano kilometrą przebudowywanej drogi.

Ponadto u jednego z inwestorów publicznych<sup>30</sup> stwierdzono dwa przypadki istotnych naruszeń wymogów formalno-prawnych dotyczących prowadzenia robót budowlanych oraz użytkowania dróg objętych robotami budowlanymi.

<sup>29</sup> UG Adamów.

<sup>30</sup> ZDP w Zamościu.

### Przykłady

W ZDP w Zamościu zlecono wykonawcy prace związane z przebudową oświetlenia ulicznego oraz kanalizacji deszczowej w Szczebrzeszynie bez dopełnienia formalności związanych z przeniesieniem pozwolenia na budowę z gminy Szczebrzeszyn na rzecz Zarządu Powiatu Zamojskiego.

Również w ZDP w Zamościu przystąpiono do użytkowania jednego z odcinków drogi objętego przebudową, realizowaną etapami w latach 2013–2017 na podstawie decyzji ZRID, przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych przewidzianych projektem budowlano-wykonawczym, pomimo braku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaganej w takich sytuacjach art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy Pb. Nie zrealizowano istotnych elementów przewidzianych w projekcie budowlanym, takich jak usunięcie kolizji sieci infrastrukturalnych położonych w pasie drogowym oraz wykonanie zjazdów i chodników do posesji.

W siedmiu skontrolowanych jednostkach<sup>31</sup> nie zapewniono przestrzegania w pełnym zakresie warunków formalno-prawnych wymaganych do spełnienia przed przystąpieniem do robót budowlanych prowadzonych na drogach publicznych, istotnych do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>32</sup> wydanego na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>33</sup>. Przed przystąpieniem do robót i wprowadzeniem zmian w organizacji ruchu drogowego nie dopełniono wymogu opracowania i uzyskania zatwierdzenia przez uprawniony organ, projektu czasowej organizacji ruchu drogowego na odcinkach dróg objętych robotami budowlanymi lub nowej stałej organizacji ruchu drogowego przewidzianej do wprowadzenia po zakończeniu robót.

W ww. rozporządzeniu określono, że projekt stałej albo zmiennej organizacji ruchu sporządza się przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych (§ 2 ust. 1a). Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną (§ 4 ust. 1). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia m.in.: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor lub osoba realizująca ich zamówienie (§ 4 ust. 3). Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia, projekt organizacji ruchu powinien zawierać m.in. przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze.

Naruszenia przepisów określających zasady organizacji ruchu drogowego

<sup>31</sup> UG Adamów, UG Baranów, UG Milanów, UG Zalesie, UM Modliborzyce, UM Poniatowa, ZDP w Opolu Lubelskim z/s w Poniatowej.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784; dalej „rozporządzenie MI w sprawie zarządzania ruchem na drogach”.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

### Przykłady

UG Adamów nie wyegzekwował od wykonawców robót drogowych sporządzenia dla trzech objętych kontrolą zadań i stosowania przy prowadzeniu robót drogowych czasowej organizacji ruchu zatwierdzonej zgodnie z rozporządzeniem MI w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Obowiązek sporządzenia przez wykonawcę robót projektów organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy oraz ich uzgodnienia i zatwierdzenia określono w STWiORB stanowiących integralne części umów o roboty budowlane. Wykonawca jednego z tych zadań wprawdzie sporządził i przedłożył inwestorowi projekt uproszczony organizacji robót, w którym opisano organizację ruchu na czas budowy, nie został on jednak formalnie zatwierdzony przez uprawniony organ zarządzający ruchem drogowym (starostę zamojskiego). Pracownik odpowiedzialny za zadania inwestycyjne i remontowe wyjaśnił, że przyczyną niewyegzekwowania projektów organizacji ruchu było niedopatrzenie.

UM w Poniatowej nie wyegzekwował od wykonawcy przebudowy drogi relacji Poniatowa – Stoczki opracowania, uzgodnienia i uzyskania zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu na okres prowadzenia robót w pasie drogowym. W SIWZ dla zadania dotyczącego tej przebudowy drogi zawarto zapis, że w ofercie należy ująć opracowanie i uzgodnienie projektu czasowej organizacji ruchu na czas prowadzenia robót w pasie drogowym. Inspektor nadzoru wyjaśnił kontrolerom NIK, że pomimo jego żądań dotyczących przedstawienia projektu czasowej organizacji ruchu nie udało mu się wyegzekwować od wykonawcy takiego projektu. Ponadto, po wykonaniu robót budowlanych na tej drodze dokonano zmiany stałej organizacji ruchu, bez uzyskania zatwierdzenia projektu nowej stałej organizacji ruchu przez uprawniony organ, co było niezgodne z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Projekt nowej stałej organizacji ruchu dla objętego przebudową odcinka drogi Poniatowa–Stoczki został sporządzony w lipcu 2017 r. oraz zaopiniowany przez ZDP w Opolu Lubelskim oraz Komendanta Powiatowego Policji przed wszczęciem postępowania o zamówienie publiczne na przebudowę tej drogi. Roboty budowlane zakończyły się 20.06.2018 r., natomiast projekt nowej stałej organizacji ruchu dla tej drogi został zatwierdzony przez starostę opolskiego dopiero w dniu 08.08.2019 r. w trakcie kontroli NIK, z terminem wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu do dnia 31.08.2019 r.

### Naruszenie przepisów określających warunki techniczne dla dróg publicznych

W dwóch jednostkach objętych kontrolą, w przypadkach czterech zadań dotyczących przebudowy jednej drogi powiatowej oraz trzech dróg gminnych, parametry techniczne dla przebudowy jezdni tych dróg ustalono niezgodnie z przepisami powołanego wcześniej rozporządzenia MTiGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne (w brzmieniu obowiązującym w czasie projektowania i realizowania robót).

### Przykład

W ZDP w Opolu Lubelskim z/s w Poniatowej, w 2012 r. podczas przebudowy drogi powiatowej nr 2605L klasy G (droga główna o dwóch pasach ruchu – po jednym w każdym kierunku) poszerzono jezdnię do 5,5 m (o 0,3 m do 0,5 m) zamiast co najmniej do 6 m. Było to niezgodne z § 15 ust. 1 w zw. z § 2 stanowiącym, że na drodze klasy głównej szerokość pasów ruchu powinna wynosić od 3 m do 3,5 m (§ 15 ust 1). W § 2 rozporządzenia MTiGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne ustalono,

że jego przepisy stosuje się przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Były dyrektor ZDP wyjaśnił, że decyzja o obniżeniu parametrów drogi 2605L została podjęta ze względu na ograniczone środki finansowe. Ponadto zadanie potraktowano jako remont, a więc odtworzenie stanu istniejącego. NIK wskazała kontrolowanej jednostce, że roboty budowlane polegające m.in. na poszerzeniu jezdni należało zakwalifikować jako przebudowę drogi. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>34</sup> przebudowa drogi jest to wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.

W UG Milanów przy przebudowie trzech odcinków dróg gminnych nie zastosowano się do parametrów szerokości jezdni ustalonych w przepisach rozporządzenia MTiGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. W zakresie robót przewidzianych dla zadania nr 1 założono przebudowę gminnej drogi dojazdowej, z wykonaniem jezdni o szerokości 3,5–3,6 m niezapewniającej funkcjonowania dwóch pasów ruchu o szerokości co najmniej 2,5 m każdy<sup>35</sup> – w sytuacji, gdy z uwagi na brak mijanek nie były jednocześnie spełnione warunki<sup>36</sup> przewidziane dla jednopasowej drogi dwukierunkowej. W ramach zadania nr 2 założono przebudowę gminnej drogi dojazdowej, z wykonaniem jezdni posiadającej na większości odcinków<sup>37</sup> szerokość 3,0 m, niezapewniającą funkcjonowania dwóch pasów ruchu o szerokości co najmniej 2,5 m każdy<sup>38</sup> – w sytuacji, gdy szerokość jezdni była jednocześnie mniejsza od przewidzianej w przepisach § 14 ust. 3 pkt 2, § 15 ust. 5 ww. rozporządzenia MTiGM (tj. 3,5 m), określonej dla jednopasowej drogi dwukierunkowej. W ramach zadania nr 3 założono przebudowę gminnej drogi zbiorczej, z wykonaniem jezdni o szerokości 5,5 m i dwóch pasach ruchu, podczas gdy zgodnie z przepisami § 15 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. drogi takie powinny mieć pasy ruchu o szerokości co najmniej 3,0 m każdy.

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy Prawo budowlane Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego<sup>39</sup>. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 15 tego rozporządzenia – ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymagane jest przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli. W przypadkach tego rodzaju robót budowlanych (budowa drogi) właściwy organ, w decyzji o pozwoleniu na budowę albo w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, z powołaniem odpowiedniego dla danego obiektu przepisu rozporządzenia (§ 4). Mimo braku takiego obowiązku, przepisy ustawy Pb

<sup>34</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm. – ustawa zwana dalej „udp”.

<sup>35</sup> Szerokość przewidziana w przepisach §15 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.

<sup>36</sup> Określone w § 14 ust. 3 pkt 2, § 15 ust. 5, § 37 i § 126 ww. rozporządzenia.

<sup>37</sup> Tj. z wyłączeniem mijanki oraz poszerzenia przy skrzyżowaniu z drogą powiatową.

<sup>38</sup> Szerokość przewidziana w przepisach § 15 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Powoływanie inspektorów nadzoru inwestorskiego

(art. 18 ust. 2) dają inwestorowi publicznemu możliwość ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego również dla realizowanych robót budowlanych o innym niż budowa charakterze (np. przebudowa, remont), prowadzonych zarówno na drogach powiatowych, jak i gminnych.

Dla zapewnienia właściwego dozoru merytorycznego nad zleconymi robotami budowlanymi, w przypadkach wszystkich 39 zadań objętych szczegółową kontrolą, inwestorzy publiczni powołali inspektorów nadzoru inwestorskiego, również w przypadkach, gdy nie było to wymagane przepisami budowlanymi. W jednej z kontrolowanych jednostek, inspektorzy nadzoru ustanowieni dla dwóch zadań nie posiadali uprawnień zawodowych o kategorii wymaganej do wykonywania nadzoru nad robotami budowlanymi prowadzonymi na drodze klasy jaką posiadały drogi objęte robotami budowlanymi.

### Przykład

W ZDP w Opolu Lubelskim z/s w Poniatowej inspektorami nadzoru inwestorskiego realizowanej w 2012 r. przebudowy drogi 2605L klasy G (droga główna) i w 2016 r. drogi 2630L klasy Z (droga zbiorcza) ustanowiono osoby nieposiadające uprawnień do sprawowania nadzoru nad robotami drogowymi na drogach tych klas. Inspektor nadzoru przebudowy drogi 2605L posiadał uprawnienia budowlane w specjalności dróg do kierowania robotami budowlanymi w zakresie nieskomplikowanych obiektów, a inspektor nadzoru przebudowy drogi 2630L – uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie w specjalności drogi.

Zgodnie z § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie<sup>40</sup> (obowiązującego do 10 sierpnia 2014 r.) oraz z § 13 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie<sup>41</sup> (obowiązującego do 30 kwietnia 2019 r.), uprawnienia budowlane „w ograniczonym zakresie” w specjalności drogowej uprawniają wyłącznie do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak: droga lokalna (klasa L) i droga dojazdowa (klasa D) oraz droga wewnętrzna, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów.

### STWiORB jako dokument regulujący zasady wykonywania nadzoru nad robotami budowlanymi

Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych (zwane dalej także „STWiORB” lub „specyfikacjami technicznymi”), jako element umowy na wykonanie robót budowlanych stanowiły zasadniczy dokument określający procedury i zasady sprawowania nadzoru nad jakością wykonania zleconych robót drogowych. Zgodnie z wymogami art. 31 ust. 1 ustawy Pzp przedmiot zamówienia publicznego na wykonanie drogowych robót budowlanych zleczanych w formule „wybuduj” opisywany był za pomocą dokumentacji projektowej oraz STWiORB zawierających m.in. zbiory wymagań sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczegól-

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 83 poz. 578, ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1278, ze zm.

nych robót i ich odbioru<sup>42</sup>. Specyfikacje techniczne zawierały wymagania odnoszące się m.in. do: właściwości wyrobów budowlanych oraz zasad ich przechowywania, transportu, warunków dostawy, składowania i kontroli jakości; sprzętu i maszyn niezbędnych lub zalecanych do wykonania robót budowlanych zgodnie z założoną jakością; wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych oraz niezbędnych informacji dotyczących odcinków robót budowlanych, przerw i ograniczeń w prowadzeniu robót; opisu działań związanych z kontrolą jakości robót, badaniami oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych.

Inspektor nadzoru inwestorskiego, jako osoba wyznaczona przez inwestora publicznego do nadzoru nad realizacją umowy przez wykonawcę, został zobowiązany do dopuszczania do użycia tylko tych materiałów, które posiadały certyfikat na znak bezpieczeństwa wykazujący, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych; deklarację zgodności lub certyfikat zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną<sup>43</sup> i które spełniały wymogi STWiORB; produkty przemysłowe musiały posiadać ww. dokumenty wydane przez producenta<sup>44</sup>. Materiały niespełniające ww. wymagań podlegały odrzuceniu. Jako zasadę przyjmowano przeprowadzanie pomiarów i badań materiałów przez wykonawcę na jego koszt. Dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań, z podaniem kto je przeprowadzał miały być wpisywane do dziennika budowy. Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika budowy spoczywała na kierowniku budowy ustanawianym przez wykonawcę robót. Wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych miały stanowić dokumenty do odbioru ostatecznego, które wykonawca był zobowiązany przekazać zamawiającemu.

Jakość i ilość robót ulegających zakryciu miał oceniać inspektor nadzoru inwestorskiego na podstawie dokumentów zawierających komplet wyników badań laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone pomiary, w konfrontacji z dokumentacją projektową, STWiORB i uprzednimi ustaleniami. Ewentualne uwagi i polecenia inspektora miały być wpisywane do dziennika budowy, podobnie jak zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych i ostatecznych odbiorów robót.

W STWiORB określano również warunki przeprowadzania odbioru końcowego. Odbiór taki powinien być dokonywany po zgłoszeniu przez wykonawcę zakończenia realizacji zleconych robót budowlanych i przedłożeniu dokumentacji zawierającej m.in. deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych zastosowanych materiałów. Określono zasady obmiaru robót, stosowane urządzenia i sprzęt pomiarowy oraz kwestie dotyczące podstawy uruchomienia płatności.

<sup>42</sup> Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie opisano w pkt 5.1. dotyczącym wyników kontroli udzielania zamówień publicznych na wykonanie drogowych robót budowlanych (str. 17–22).

<sup>43</sup> W przypadku wyrobów dla których nie ustanowiono Polskiej Normy, jeżeli nie były objęte certyfikacją.

<sup>44</sup> W razie potrzeby poparte wynikami badań wykonanych przez niego i wyniki przedłożone inspektorowi.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Program zapewnienia jakości w procedurach nadzoru nad robotami budowlanymi

STWiORB zawierały m.in. zobowiązanie wykonawcy robót do opracowania i przedstawienia do akceptacji inspektorowi nadzoru inwestorskiego programu zapewnienia jakości (PZJ) dla realizowanych robót budowlanych. PZJ miał określać organizację i terminy wykonania robót, proponowany system (sposób i procedurę) kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, sposób i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisów pomiarów, sposób i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych elementów robót. System proponowanej kontroli miał zostać zatwierdzony przez inspektora nadzoru. Stwierdzono, że w dziewięciu skontrolowanych jednostkach<sup>45</sup> łącznie dla 18 zadań inwestorzy publiczni i działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru nie wyegzekwowali od wykonawców robót realizacji obowiązku sporządzenia PZJ. Brak tych opracowań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych.

### Przykłady

W UG Baranów nie wyegzekwowano od wykonawców robót realizowanych w ramach trzech zadań objętych kontrolą opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru PZJ.

W UG Milanów nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg realizowanej w ramach dwóch zadań opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru PZJ.

W UM w Modliborzycach nie wyegzekwowano od wykonawców remontu drogi 108728L i budowy drogi 108726L opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru PZJ.

W ZDP w Opolu Lubelskim nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg 2605L i 2630L opracowania PZJ i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru.

### Dziennik budowy narzędziem nadzoru nad prawidłową realizacją robót budowlanych

Minister Infrastruktury na podstawie art. 45 ust. 4 Prawa budowlanego wydał rozporządzenie z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. Dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Stosownie do § 2 ust. 2 – dziennik budowy prowadzi się w taki sposób, aby z dokonywanych w nim wpisów wynikała kolejność zdarzeń i okoliczności, o których mowa w ust. 1. Wpisów w dzienniku budowy dokonuje się w sposób trwały i czytelny na oryginałach i kopiach stron, zamieszczając je w porządku chronologicznym, w sposób uniemożliwiający dokonanie późniejszych uzupełnień (§ 7 ust. 1). Dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla obiektu budowlanego wymagającego pozwolenia na budowę albo

<sup>45</sup> UG Baranów, UG Milanów, UG Zalesie, UM w Modliborzycach, UM w Poniatowej, ZDP w Janowie Lubelskim, ZDP w Opolu Lubelskim z/s w Poniatowej, ZDP w Parczewie, ZDP w Zamościu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgłoszenia (§ 3 ust. 1). Obowiązek ten nie dotyczy robót budowlanych prowadzonych na drogach na podstawie zgłoszenia (patrz § 1 ust. 2 pkt 2), inwestor może jednak zobowiązać w umowie wykonawcę robót drogowych realizowanych na podstawie zgłoszenia do prowadzenia dziennika budowy na takim zadaniu. Dla obiektów liniowych lub sieciowych dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla każdego wydzielonego odcinka robót (§ 3 ust. 2).

Z 39 zadań objętych szczegółową kontrolą 31 było realizowanych w oparciu o zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 Pb). W przypadkach zadań realizowanych na podstawie zgłoszeń wykonawcy robót byli zobligowani do prowadzenia dzienników budowy postanowieniami umów o wykonanie robót budowlanych lub zapisami STWiORB stanowiącymi elementy SIWZ i umowy.

Inwestorzy publiczni oraz działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru nie zapewnili należytego wywiązywania się wykonawców robót z obowiązków dotyczących rzetelnego prowadzenia dokumentacji budowy, w szczególności w zakresie dzienników budowy – dokumentów istotnych dla prawidłowego wykonywania nadzoru nad jakością robót budowlanych.

W przypadkach 33 zadań (1 ZRID, 7 PnB i 25 zgłoszenia) dzienniki budowy były prowadzone, także w sytuacjach, gdy nie było to wymagane przepisami prawa budowlanego, a jedynie na podstawie umowy lub STWiORB. Przy wykonywaniu sześciu zadań realizowanych na podstawie zgłoszeń, dla których obowiązek prowadzenia dziennika budowy wynikał z zapisów umowy lub STWiORB, nie wyegzekwowano od wykonawcy obowiązku prowadzenia dokumentacji robót budowlanych w tej formie.

### Przykłady

W UG Adamów dla trzech zadań objętych kontrolą nie prowadzono dziennika budowy pomimo, że obowiązek taki wynikał z umowy oraz STWiORB stanowiących część umowy. W specyfikacjach wszystkich tych zadań przewidziano, że dziennik budowy jest wymaganym dokumentem prawnym obowiązującym zamawiającego i wykonawcę w okresie od przekazania wykonawcy terenu budowy do końca okresu gwarancyjnego, a odpowiedzialność za jego prowadzenie spoczywa na wykonawcy. Pracownik UG odpowiedzialny za zadania inwestycyjne i remontowe wyjaśnił, że nie wyegzekwowano dzienników budowy, ponieważ przebudowa odbywała się w oparciu o zgłoszenie, a organ administracji architektoniczno-budowlanej nie nałożył obowiązku prowadzenia dziennika.

W UG Milanów nie wyegzekwowano od wykonawcy drogi nr 103719 L prowadzenia dziennika budowy.

W UM w Modliborzycach nie wyegzekwowano od wykonawcy robót na drodze nr 108728L obowiązku założenia i prowadzenia dziennika budowy, o którym była mowa w pkt 6.8.1 STWiORB. Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy z wykonawcą, został on zobowiązany do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z ww. specyfikacją, stanowiącą załącznik do SIWZ.

Większość z prowadzonych dzienników budowy nie zawierała jednak kompletu wpisów, których zamieszczenie w takim dokumencie było wymagane, np. wpisów dotyczących jakości użytych materiałów budow-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lanych, informacji o pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych oraz ich wyników. Także działania inspektorów nadzoru w zakresie sprawdzeń jakości stosowanych materiałów i wykonania robót budowlanych, nie były rzetelnie dokumentowane w większości dzienników budowy (brak było odpowiednich wpisów) lub w innych dokumentach dotyczących takich działań. Nie egzekwowano ponadto od wykonawców prowadzenia i przekazania zamawiającemu, po zakończeniu robót, książek obmiarów pomimo, że wykonawcy byli do tego zobowiązani zapisami STWiORB.

### Przykłady

W UM w Modliborzycach nie wyegzekwowano od wykonawcy jednej z robót drogowych prowadzenia dziennika budowy, a dzienniki prowadzone dla dwóch pozostałych inwestycji objętych kontrolą NIK nie zawierały kompletnych wpisów, np. dotyczących: jakości materiałów, informacji o pobieraniu próbek oraz wyników przeprowadzonych badań. Wymóg prowadzenia dzienników budowy dla tych inwestycji wynikał z postanowień zawartych umów w sprawie realizacji ww. zamówień, a także z zobowiązań wynikających ze STWiORB, do których zapisy umowne się odwoływały.

W UG Adamów w dzienniku budowy prowadzonym przy realizacji zadania nr 4, nie zamieszczano niektórych wymaganych zapisów. W pkt 6.8 STWiORB wskazano, że do dziennika budowy należy wpisywać m.in.: terminy rozpoczęcia poszczególnych elementów robót, datę uzgodnienia przez *Inżyniera* programu zapewnienia jakości i harmonogramów robót, dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem, kto je przeprowadzał, wyniki prób poszczególnych elementów budowli z podaniem, kto je przeprowadzał. Wskazane informacje nie były dokumentowane zapisami w dzienniku budowy.

W UG Zalesie działania inspektorów nadzoru nie były właściwie dokumentowane w dziennikach budowy, gdyż nie odnotowano w nich: daty przekazania dokumentacji projektowej i placu budowy, czy też zapisów o prowadzeniu odrębnego zbioru protokołów związanych z budową. Zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI w sprawie dziennika budowy protokoły związane z budową lub sporządzane w trakcie wykonywania robót budowlanych wpisuje się do dziennika budowy. Dopuszcza się sporządzanie protokołów na oddzielnych arkuszach, jednak muszą one zostać trwale dołączone do dziennika budowy lub gromadzone w oddzielnym zbiorze, dokonując w dzienniku budowy wpisu o fakcie prowadzenia tego zbioru.

W UM w Poniatowej podczas realizacji dwóch zadań drogowych nie prowadzono rejestrów obmiarów robót. Wymóg ich prowadzenia zawarto w pkt 6.8. ogólnych STWiORB dla zadań „Przebudowa ulic Żeromskiego i Młodzieżowej w Poniatowej” oraz „Przebudowa drogi lokalnej 2241L relacji Poniatowa – Stoczki”.

W ZDP w Białej Podlaskiej dzienniki budowy nie były prowadzone zgodnie z zasadami ustalonymi w STWiORB. Dla objętych kontrolą zadań w prowadzonych dziennikach budowy brak było zapisów dotyczących trudności i przeszkód w prowadzeniu robót, okresów i przyczyn przerw w robotach, danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem kto je przeprowadzał. W trakcie realizacji jednego z zadań wystąpiły zdarzenia mające wpływ na przedłużenie terminu wykonania robót, które powinny zostać odnotowane w dzienniku budowy. Termin wykonania robót został wydłużony o dwa tygodnie na wniosek wykonawcy m.in. z powodu nieterminowego przekazania placu budowy przez zamawia-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jącego, powodem którego była kolizyjna budowa trasy rowerowej przez ZDW w Lublinie. Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika budowy zgodnie z zapisami STWiORB spoczywała na wykonawcach, jednak rzetelne prowadzenie dziennika budowy pozostaje także w interesie inwestora publicznego i zdaniem NIK także tę sprawę powinien mieć na uwadze inspektor nadzoru inwestorskiego.

Według wyjaśnień udzielanych kontrolerom NIK, stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości i uchybienia przy nadzorowaniu przez inspektorów nadzoru robót drogowych wynikały w znacznej mierze z niedostosowania zapisów STWiORB do zakresu i specyfiki robót realizowanych na drogach lokalnych. Stosowane specyfikacje techniczne wzorowane były na wykorzystywanych przez GDDKiA do robót o skomplikowanym i trudnym charakterze prowadzonych na drogach krajowych. Nie zwracano wcześniej uwagi, że część zapisów w nich zawarta nie była odpowiednia dla robót prowadzonych na drogach gminnych i powiatowych, stąd też inspektorzy nadzoru odstępowali od egzekwowania od wykonawców robót niektórych ustaleń zawartych w STWiORB np. takich jak: prowadzenie książki obmiaru oraz sporządzenie programu zapewnienia jakości, czy ścisłego przestrzegania obowiązku dokumentowania działań, np. odbioru robót zanikowych, wpisywania w dzienniku budowy przerw w robotach, czy formalnych akceptacji dla stosowanych materiałów.

Inspektorzy nadzoru inwestorskiego ustanowieni przez inwestorów publicznych nie w każdym przypadku prawidłowo i rzetelnie wykonywali swoje obowiązki. Kontrolerzy NIK stwierdzili fakty wskazujące na nieegzekwowanie od wykonawców wykonania pełnego zakresu robót ustalonego w umowie oraz akceptowanie rezygnacji z wykonywania niektórych robót w zamian za wykonanie innych robót (tzw. „roboty zamienne”) bez sporządzenia wymaganej w takiej sytuacji dokumentacji z wyszczególnieniem robót zamiennych i ich kalkulacją w odniesieniu do robót przewidzianych umową i niewykonanych.

W jednej z kontrolowanych jednostek nie wyegzekwowano od wykonawcy należytej jakości wykonania nawierzchni części odcinka remontowanej drogi.

Nierzetelność  
działań inspektorów  
nadzoru  
inwestorskiego

### Przykład

W SP w Parczewie nie wyegzekwowano od wykonawcy należytej jakości wykonania nawierzchni na całej długości mostu na rzece Zielawie, położonego w ciągu drogi nr 1615L wyremontowanej w 2018 r. W trakcie oględzin stwierdzono, że na całej długości tego odcinka drogi występują pęknięcia podłużne przy krawędzi po stronie lewej i prawej oraz łaty o wymiarach 2,70 mx2,0 m. Kwestie jakości wykonania tego odcinka drogi były również opisane w artykule opublikowanym na stronie internetowej tygodnika lokalnego „Wspólnota” w dniu 07.06.2019 r. pod tytułem „Wykonawca zrobił fuszerkę gratis na drodze, którą otwierał premier ...”, zamieszczono tam opis i zdjęcie stanu nawierzchni na moście z widoczną roślinnością wyrastającą z podłużnych i poprzecznych pęknięć.

Kontrolerom NIK wyjaśniano, że umowa zawarta z wykonawcą robót na remont drogi nr 1615L nie obejmowała konstrukcji mostu, a tym samym także nawierzchni jezdni na tym odcinku. NIK w wystąpieniu pokontrolnym

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskazała kierownikowi kontrolowanej jednostki, że zakres zleconych wykonawcy robót dotyczył także nawierzchni drogi na odcinku przebiegającym przez most. W kilometrażu opisującym zakres robót budowlanych (zał. nr 1 do SIWZ – opis ogólny przedmiotu zamówienia) nie wyłączono przedmiotowego odcinka nawierzchni z zakresu robót. Umowa również nie zawierała takiego wyłączenia. Według opisu przedmiotu zamówienia, remontem objęto cały odcinek o długości 5200 m od km 0+003 w miejscowości Podedwórze do km 5+203 w miejscowości Zaliszcze.

Zdjęcie nr 2

Skutki braku należytego nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót drogowych na drodze powiatowej nr 1615L



Źródło: materiały własne NIK z oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli.

W czterech jednostkach inspektorzy nadzoru inwestorskiego akceptowali nierzetelne dokumentowanie zakresu faktycznie zrealizowanych robót. W przypadku rezygnacji z wykonania niektórych prac ujętych w przedmiarach robót i realizacji robót zamiennych nie sporządzono wymaganej w takich sytuacjach dokumentacji, a w dokumentach odbioru robót potwierdzono wykonanie pierwotnego zakresu prac.

### Przykłady

W SP w Parczewie nie udokumentowano pisemnie zmian w zakresie robót na prowadzonej w 2016 r. przebudowie drogi powiatowej nr 1228L. Inwestor rezygnując z wykonania zatoki postojowej oraz zlecając wykonanie w zamian innych robót dodatkowych (modernizację kruszywem łamanym nieuwjętych w projekcie dziewięciu zjazdów do pól) nie udokumentował ustaleń w tym zakresie poczynionych z wykonawcą. Inspektor nadzoru inwestorskiego nie wyegzekwował natomiast od wykonawcy zadania potwierdzania faktycznie wykonanych robót, tj. ujęcia w dzienniku budowy wpisów dotyczących prac związanych z modernizacją zjazdów wykonanych w zamian za zatokę postojową (korytowanie oraz wykonanie nawierzchni zjazdów z kruszywa łamanego).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ZDP w Opolu Lubelskim z/s w Poniatowej nierzetelnie dokonano odbioru wykonanych poboczy z kruszywa łamanego po obu stronach jezdni przebudowanej w 2012 r. drogi 2605L. Według przedmiaru robót i kosztorysu powykonawczego szerokość tych poboczy miała wynosić 1,75 m. Inspektor nadzoru nie odnotował w dzienniku budowy pomiarów i odbioru pobocza z kruszywa łamanego, a w wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 24.06.2019 r. przez kontrolerów NIK stwierdzono, że w pięciu miejscach wykonanych pomiarów kontrolnych pobocze z kruszywa miało zróżnicowaną szerokość – od 1 m do 1,8 m. Kontrolerom NIK wyjaśniano, że okres gwarancyjny minął, a pobocza zarosły. Natomiast odbioru poboczy dokonano na podstawie przedmiaru robót, kosztorysu powykonawczego i zapisu kierownika budowy w dzienniku budowy stwierdzającego wykonanie zadania oraz wpisu w dzienniku budowy inspektora nadzoru potwierdzającego wykonanie robót na całym odcinku drogi.

W UG Adamów zlecono wykonanie robót zamiennych w ramach dwóch objętych kontrolą zadań: przebudowie drogi nr 010827L (zadanie nr 2) oraz drogi nr 010825L (zadanie nr 4), nie dokumentując ustaleń w tym zakresie pisemnie. Nie sporządzono protokołów robót zamiennych zawierających szacunkową wartość tych robót. Według inspektora nadzoru inwestorskiego ustalenia w ww. sprawie poczyniono ustnie na budowie. W przypadku zadania nr 2, inwestor rezygnując z wykonania tzw. mijanki oraz zlecając wykonanie w zamian innych robót dodatkowych (przebudowy dodatkowego odcinka drogi oraz wykonanie trzech zjazdów do posesji), powinien był pisemnie udokumentować ustalenia w tym zakresie poczynione z wykonawcą oraz sporządzić protokół robót zamiennych. Umowa na wykonanie tych robót w § 5 ust. 4 lit. a) stanowiła, że wykonawca zobowiązany był do informowania pisemnie zamawiającego za pośrednictwem inspektora nadzoru inwestorskiego o konieczności wykonania prac dodatkowych lub zamiennych sporządzając protokół konieczności określający zakres robót oraz szacunkową ich wartość (wg kosztorysu ofertowego).

W ZDP w Zamościu nierzetelnie zlecono wykonanie robót zamiennych przy przebudowie drogi powiatowej Nr 2947L w 2015 r., nie dokumentując pisemnie ustaleń w tym zakresie. Nierzetelnie ponadto udokumentowano zakres faktycznie wykonanych robót. Nie został sporządzony kosztorys robót zamiennych. Wartość robót, które nie zostały wykonane wyniosła 6461,18 zł. Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż w trakcie wykonywanych robót drogowych kierownik budowy wraz z inspektorem nadzoru w porozumieniu z projektantem zmienili technologię wykonania zjazdów, która została naniesiona w projekcie jako zmiana nieistotna. Przedmiotowa zmiana spowodowała, że ilość krawężników i obrzeży uległa zmniejszeniu, ale w zamian zostały wykonane roboty związane z regulacją urządzeń podziemnych (hydranty) oraz przestawieniem wiaty na kwotę 6609,02 zł. Ponadto dodał, iż na polecenie ówczesnego dyrektora ZDP kosztorys powykonawczy miał odpowiadać kosztorysowi ofertowemu. NIK stwierdziła, że nie dokonano rzetelnego odbioru robót, gdyż w przypadku wystąpienia robót zamiennych należało sporządzić protokół konieczności oraz kosztorys prac zamiennych, a kosztorys powykonawczy powinien odzwierciedlać prace faktycznie zrealizowane.

W ZDP w Zamościu, przy rozliczaniu jednego z zadań realizowanych etapowo w latach 2013 – 2017 inspektor nadzoru zaakceptował wykonawcy robót rozliczanie większego zakresu robót niż został faktycznie wykonany. Na skutek tego inwestor publiczny zapłacił wykonawcy kwotę większą o 6,5 tys. zł od należnej za faktycznie wykonany zakres robót.

### Przykład

W ZDP w Zamościu w 2013 r. i 2014 r. nierzetelnie dokonano odbioru robót budowlanych wykonanych w związku z przebudową drogi powiatowej 2947L, dotyczących zjazdów i chodników rozliczanych kosztorysem powykonawczym. Inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził niezgodnie ze stanem faktycznym wykonanie części robót ujętych w kosztorysach powykonawczych, a w konsekwencji zaakceptował rozliczenie przez wykonawcę większego zakresu robót niż został zrealizowany. Na skutek tego zapłacono wykonawcy kwotę większą od należnej o 6,5 tys. zł.

Inspektor nadzoru wyjaśnił kontrolerowi NIK, że w trakcie wykonywania robót zwiększono „poszerzenie pod jezdnię”, które uległo zniszczeniu i degradacji od czasu wykonania projektu do chwili realizacji oraz wykonano remont powstałych przełomów w jezdni, zmieniono technologię wykonania zjazdów oraz ułożono korytka odprowadzające wodę, a także umocniono dno rowu i skarpe przy przepustkach, ale z uwagi na zalecenia ówczesnego dyrektora ZDP wartość robót kosztorysu powykonawczego nie mogła się zmienić i cenowo musiała się zgadzać z kosztorysem ofertowym. Prace wskazane w wyjaśnieniach inspektora nadzoru nie miały jednak odzwierciedlenia w książce obmiaru, dzienniku budowy oraz kosztorysie powykonawczym, a także nie została przedstawiona ich wycena.

Zakres badań jakości wykonania robót prowadzonych niezależnie od wykonawcy

W STWiORB jako zasadę przyjmowano przeprowadzanie pomiarów i badań materiałów przez wykonawcę na jego koszt. O rodzaju, miejscu i terminie pomiarów lub badań wykonawca miał informować inspektora nadzoru, a po ich wykonaniu miał przedstawić na piśmie wyniki pomiarów do akceptacji. Na zlecenie inspektora przewidziano również dodatkowe badania materiałów, które budzą wątpliwości, co do ich jakości. Koszty tych dodatkowych badań miał pokrywać wykonawca tylko w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w przeciwnym przypadku koszty te miał pokrywać zamawiający. Dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki badań, z podaniem kto je przeprowadzał miały być wpisywane do dziennika budowy.

Tylko w dwóch skontrolowanych jednostkach<sup>46</sup> korzystano z możliwości przeprowadzania – niezależnie od wykonawcy robót – badań laboratoryjnych jakości materiałów użytych do wykonania warstw konstrukcyjnych drogi oraz zgodności ich wykonania z obowiązującymi normami i ustaleniami STWiORB.

### Dobra praktyka

W szczególności jako dobrą praktykę inwestora publicznego w zakresie nadzoru nad jakością zleczanych robót drogowych należy wskazać działania Zarządu Dróg Powiatowych w Janowie Lubelskim. Realizując zadania nadzoru nad wykonywaniem robót drogowych, w tym ZDP stałą, systemową praktyką było pobieranie próbek użytych materiałów i wykonywanie na własny koszt badań ich jakości w laboratorium drogowym niezależnym od wykonawcy. Systematyczne stosowanie przez ZDP takiej praktyki przy odbiorach zleczonych robót – znanej wykonawcom ubiegającym się o zlecenie robót drogowych – miało charakter prewencyjny i służyło ograniczeniu wykonawcom możliwości użycia nieodpowiednich materiałów oraz niewłaściwego wykonania robót. Ponadto pozwalało na skuteczne egzekwowanie potrąceń wynagrodzenia z tytułu niewłaściwej jakości użytych materiałów i wykonanych robót.

<sup>46</sup> ZDP w Janowie Lubelskim, PZD w Puławach.

### Przykład

W STWiORB opracowanych przez PZD w Puławach dla trzech zadań objętych kontrolą NIK przewidziano prowadzenie przez wykonawców badań laboratoryjnych materiałów budowlanych przeznaczonych do wbudowania i wbudowanych oraz jakości wykonanych robót. Określono częstotliwość i sposób pobrania próbek dla każdego etapu wykonywanych robót. Odbiór jakościowy i ilościowy prac połączono z obowiązkiem przedłożenia przez wykonawcę atestów i certyfikatów użytych materiałów na znak ich zgodności z Polskimi Normami i STWiORB. Ponadto w ramach zawartych przez PZD w Puławach umów na prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad realizacją tych zadań, inspektorzy nadzoru zlecali przeprowadzanie do celów odbioru robót badań jakości wykonania nawierzchni drogi m.in.: grubości warstwy ścieralnej, zawartości wolnych przestrzeni i zagęszczenia, uziarnienia mieszanki mineralnej. Wyniki badań wykazały, że grubość warstwy ścieralnej i inne parametry mieściły się w dopuszczalnych granicach. Dokumentacja potwierdzająca prawidłowe wykonanie warstwy ścieralnej stanowiła odrębne opracowanie. Na zlecenie inspektora nadzoru badania te przeprowadziło niezależne od wykonawcy laboratorium drogowe. Wycięto próbki z warstwy ścieralnej w obecności inspektora nadzoru i wykonawcy robót, a następnie zbadano grubość i inne cechy fizyczno-mechaniczne nawierzchni. Poprawność wykonywanych warstw konstrukcyjnych nawierzchni stwierdzano ponadto na podstawie bieżących pomiarów dokonywanych przez wykonawcę pod nadzorem inspektora nadzoru w trakcie robót. Wyniki badań zostały zamieszczone w dokumentach odbioru tych robót. Wykonawca nie załączył w operacie kolaudacyjnym swoich badań grubości warstwy ścieralnej, gdyż uczestniczył w badaniach przeprowadzonych na zlecenie inspektora nadzoru. Według opinii dyrektora ZDP *dla inspektora nadzoru zawsze bardziej obiektywne są wyniki badań przeprowadzone przez niezależne laboratorium od wyników badań wykonawcy.*

### 5.3. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych wykonania zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji jakości wykonania robót oraz należnych kar umownych

Większość skontrolowanych inwestorów publicznych prawidłowo egzekwowała od wykonawców robót drogowych realizację zobowiązań – wynikających z udzielonych gwarancji lub rękojmi – do usuwania wad i usterek przedmiotu umowy powstających na skutek nienależytej jakości wykonania zleconych robót. Jednak nie wszyscy wykorzystywali należycie swoje uprawnienia w tym zakresie.

W przypadkach wystąpienia okoliczności przewidzianych w umowach, uzasadniających naliczenie kar umownych, należne kary były prawidłowo naliczane i egzekwowane.

#### 5.3.1. Egzekwowanie przez inwestorów publicznych uprawnień z tytułu udzielonych przez wykonawcę gwarancji należytej jakości wykonania robót drogowych

Zawarte przez skontrolowane podmioty umowy w ramach zamówień publicznych na drogowe roboty budowlane oraz stanowiące ich integralną część SIWZ i STWiORB, zawierały postanowienia dotyczące zapewnienia należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych, m.in. zapisy dotyczące: atestów i aprobat technicznych na stosowane materiały budowlane, odbioru robót, usuwania usterek i wad stwierdzanych w czasie pro-

Prawidłowe korzystanie z gwarancji jakości wykonania robót i egzekwowanie kar umownych

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wadzonych robót, a także udzielonej przez wykonawcę gwarancji należytej jakości wykonania robót. Postanowienia dotyczące gwarancji oraz przepisy Kodeksu cywilnego z zakresu rękojmi, należyście zabezpieczyły interesy inwestora publicznego w przypadku stwierdzenia wad lub nienależytej jakości wykonania przedmiotu umowy.

Większość inwestorów prawidłowo korzystała z gwarancji jakości wykonania robót

W ośmiu jednostkach inwestorzy publiczni prawidłowo korzystali z uprawnień wynikających z gwarancji należytej jakości wykonania robót drogowych udzielonych przez wykonawców. Dokonywano przeglądów stanu technicznego odcinków dróg objętych gwarancją, a w razie ujawnienia występowania tam wad lub usterek oraz stwierdzenia uzasadnionych przesłanek wskazujących na odpowiedzialność wykonawcy robót za ich powstanie, rzetelnie egzekwowano przeprowadzenie napraw gwarancyjnych na koszt wykonawcy.

### Przykłady

Urząd Miejski w Modliborzycach przeprowadzał przeglądy gwarancyjne odcinków dróg objętych zleconymi robotami, przewidziane w zawartych umowach, i tak:

- dla zadania związanego z budową drogi nr 108726L, termin gwarancji określony w umowie upływał w dniu 29.10.2019 r. W trakcie obowiązywania gwarancji, w związku z upływem terminu rękojmi w ostatnim dniu jej obowiązywania (29.10.2017 r.) dokonano przeglądu gwarancyjnego wybudowanego odcinka drogi. Komisja, w której uczestniczył m.in. inspektor nadzoru nie stwierdziła żadnych wad i usterek na odcinku drogi objętym gwarancją,
- przeglądu gwarancyjnego robót obejmujących wykonanie remontu drogi nr 108728L dokonano w dniu 14.09.2015 r., tj. dwa dni przed upływem okresu gwarancji udzielonej przez wykonawcę robót. Komisja nie wniosła żadnych zastrzeżeń i uwag do stanu odcinka drogi objętego gwarancją.

W ZDP w Białej Podlaskiej dla robót związanych z przebudową dróg nr 1136L i 1137L okres gwarancyjny ustalono od 16.10.2015 r. do 17.10.2019 r. W okresie tym dokonano z udziałem przedstawiciela wykonawcy przeglądu gwarancyjnego w dniu 06.06.2018 r., podczas którego stwierdzono wady nawierzchni: spękania podłużne i poprzeczne warstwy ścieralnej, rozszczelnienie połączenia obu pasów jezdni oraz niedostateczną jakość oznakowania poziomego. Komisja dokonująca przeglądu zobowiązała wykonawcę do usunięcia stwierdzonych wad do dnia 16.07.2018 r. W dniu 29.06.2018 r. komisja składająca się z przedstawicieli zamawiającego (w tym inspektora nadzoru inwestorskiego) oraz wykonawcy dokonała odbioru robót przeprowadzonych w ramach napraw gwarancyjnych – bez uwag.

W ZDP w Parczewie na objętym przebudową odcinka drogi nr 1636L, zgodnie z § 12 ust. 3 umowy podpisanej z wykonawcą w okresie obowiązywania gwarancji (od 9 września 2014 r. do 29 września 2017 r.) przeprowadzono dwa przeglądy gwarancyjne wykonanych robót budowlanych. W ramach pierwszego przeglądu stwierdzono duże ubytki na krawędzi nawierzchni, zabezpieczone przez służbę drogową ZDP, wynikające z nieprawidłowego wykonania łączenia ul. Szkolnej z Al. Zwycięstwa, które pod wpływem ruchu uległo degradacji. Podjęto decyzję o nieodbieraniu robót i niezwalnianiu zabezpieczenia wynikającego z gwarancji usunięcia wad i usterek w kwocie 1709,02 zł, do czasu usunięcia wad. Po ich usunięciu przez wykonawcę, odbiór ostateczny robót odbył się 28 września 2017 r., w przedostatnim dniu obowiązywania gwarancji. Stwierdzono zakończenie robót budowlanych i usunięcie wad.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ZDP w Zamościu prawidłowo egzekwował od wykonawców robót budowlanych realizację zobowiązań do dokonania napraw przedmiotu umowy, wynikających z udzielonej gwarancji jakości. W umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych nie zawarto wprawdzie postanowień dotyczących przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych w okresie obowiązywania gwarancji, jednak przeglądy o takim charakterze były przeprowadzane z udziałem przedstawiciela wykonawcy.

Zdjęcie nr 3

Naprawy gwarancyjne wykonane na drodze nr 1136L w Terespolu przez wykonawcę na polecenie ZDP w Białej Podlaskiej, po przeglądzie gwarancyjnym



Źródło: materiały własne NIK z oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli.

W pięciu jednostkach stwierdzono przypadki braku lub nierzetelnych działań inwestorów publicznych w sprawach związanych z gwarancjami należytej jakości wykonania robót drogowych, udzielonymi przez wykonawców. W okresie obowiązywania gwarancji nie dokonywano systematycznych przeglądów gwarancyjnych odcinków dróg, na których były wykonywane zlecone roboty budowlane. Nie prowadzono ponadto rzetelnie działań w celu wyegzekwowania od wykonawców dokonania gwarancyjnych napraw wad i usterek powstających na drogach na skutek nienależytej jakości wykonania zleconych drogowych robót budowlanych.

Część inwestorów nie prowadziła rzetelnie przeglądów gwarancyjnych

### Przykłady

W ZDP w Janowie Lubelskim nie przeprowadzano systematycznych przeglądów gwarancyjnych na przebudowanych odcinkach dróg nr: 2808L, 2304L, 2833L i 2812L, w tym w szczególności końcowego przeglądu (tzw. „odbioru pogwarancyjnego”) przed dniem upływu terminu gwarancji udzielonej przez wykonawcę robót na drogach nr 2808L i 2304L. W przypadkach tych dróg, tuż po upływie okresu gwarancji ZDP stwierdził konieczność wykonania uszczelnienia pęknięć nawierzchni asfaltowej i na swój koszt wykonał prace naprawcze. Dyrektor ZDP wyjaśnił, że pracownicy Obwodu Drogowo-Mostowego regularnie dwa razy w miesiącu dokonują przeglądów dróg powiatowych i na bieżąco zgłaszają ewentualne nieprawidłowości i uszkodzenia stwierdzone na drogach powiatowych. Poinformował, że ZDP poczyni starania, aby w przyszłości przeglądy gwarancyjne były przeprowadzane częściej, a pogwarancyjne – z udziałem przedstawicieli wykonawców – obligatoryjnie przed upływem terminu gwarancji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W PZD w Puławach przed upływem okresu gwarancji nie dokonano z udziałem wykonawcy odbioru końcowego wykonanych robót drogowych (tzw. „przeгляdu pogwarancyjnego”) przebudowywanej drogi powiatowej nr 2202L. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny odcinków dróg poddanych przebudowie na trzech zadaniach wykazały, że odcinek drogi powiatowej nr 2202L, przebudowywany w 2015 r. (koniec gwarancji 11.09.2018 r.) wymaga bieżących napraw (uszczelnienia spękań nawierzchni, poprawienia funkcjonowania systemu odwodnienia drogi), a droga Nr 2519L przebudowywana w 2017 r. (na gwarancji do września 2020 r.), wymaga uzupełnienia i poprawienia oznakowania poziomego oraz właściwego wyprofilowania rowu odwadniającego.

UG Baranów nie realizował prawidłowo umownych postanowień dotyczących obowiązków i uprawnień stron z tytułu gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. Dla jednego z objętych kontrolą zadań (zadanie Droga Huta) nie przeprowadzono końcowego przeglądu gwarancyjnego przed upływem pięcioletniego okresu gwarancji. W innym przypadku (zadanie Droga Wola Czołnowska) nierzetelnie przeprowadzono w dniu 30.05.2019 r. końcowy przegląd gwarancyjny – nie wykryto usterki nawierzchni, która powinna zostać usunięta przez wykonawcę w ramach udzielonej gwarancji. Usterkę tę stwierdzono dopiero w trakcie oględzin przeprowadzonych na potrzeby kontroli NIK w dniu 10.07.2019 r. (10 dni po upływie terminu obowiązywania gwarancji).

W UG Milanów nie podejmowano odpowiednich, systematycznych działań ukierunkowanych na ocenę stanu technicznego odcinków dróg objętych gwarancją, umożliwiających ewentualne egzekwowanie od wykonawców naprawienia występujących wad lub usterek jeszcze w okresie obowiązywania gwarancji lub rękojmi. Pomimo, że przegląd stanu technicznego drogi nr 103723L przeprowadzony w 2016 r. ujawnił występowanie odkształceń i spękań poprzecznych nawierzchni, nie kierowano do wykonawcy roszczeń o przeprowadzenie odpowiednich napraw gwarancyjnych. Podobny przegląd, który również ujawnił występowanie spękań, został przeprowadzony na drodze nr 103719L dopiero kilka tygodni po upływie terminu obowiązywania gwarancji, co uniemożliwiło ewentualne dochodzenie wykonania napraw przez wykonawcę w ramach zobowiązań gwarancyjnych.

### 5.3.2. Naliczanie i egzekwowanie należnych kar umownych

W analizowanych umowach zawartych przez inwestorów publicznych z wykonawcami drogowych robót budowlanych ustalono wysokość kar umownych m.in. za: odstąpienie od umowy, niedotrzymanie terminu umownego, przerwanie realizacji robót, nieterminowe usunięcie wad i usterek stwierdzonych podczas odbiorów częściowego, końcowego lub w okresie gwarancji, za nieprzedłożenie projektu umowy lub podpisanej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, za brak zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy, za nierealizowanie poleceń wydanych na piśmie przez zamawiającego lub nadzór inwestorski.

Tylko w jednej kontrolowanej jednostce bezpośrednio w umowach na realizację robót drogowych zamieszczano postanowienia ustalające możliwość dokonywania potrąceń wynagrodzenia należnego wykonawcy robót, w przypadku stwierdzenia w wyniku badań kontrolnych niewłaściwej jakości zastosowanych przez niego materiałów budowlanych lub niedochowania parametrów technicznych wykonanych elementów konstrukcyjnych drogi ustalonych w obowiązujących normach lub STWiORB.

### Przykład

W umowach zawieranych przez ZDP w Janowie Lubelskim z wykonawcami drogowych robót budowlanych zamieszczano postanowienia dotyczące zasad dokonywania potrąceń z wynagrodzenia wykonawcy za wady przedmiotu umowy. Ustalano w nich m.in., że w razie odebrania przedmiotu umowy z zastrzeżeniami, co do stwierdzonych przy odbiorze wad lub stwierdzenia tych wad w okresie gwarancji, Zamawiający może:

- żądać usunięcia wad – jeżeli wady nadają się do usunięcia; Wykonawca zobowiązany będzie do ich usunięcia w terminie ustalonym przez Strony (Strony ustalając termin usunięcia wad będą brały pod uwagę technologiczne możliwości usunięcia wady);
- obniżyć wynagrodzenie Wykonawcy – jeżeli wady usunąć się nie dadzą lub gdy Wykonawca nie usunął wady w wyznaczonym terminie;
- w przypadku stwierdzenia, że jakość wykonanych robót w poszczególnych asortymentach nieznacznie odbiega od wymaganej dokumentacją projektową i SST i nie ma większego wpływu na cechy eksploatacyjne obiektu i bezpieczeństwo ruchu, Zamawiający może przychylić się do wniosku Wykonawcy i dokonać potrącenia za wady poprzez pomniejszenie wartości wykonanych robót w stosunku do wartości umownej. Odchyłki nie mogą przekraczać wartości dopuszczalnych odchyłek określonych w rozdziale 9 publikacji „WT-2 Nawierzchnie asfaltowe 2008”. Obliczenie kwoty potrąceń za wady zgodnie z postanowieniami określonymi w rozdziale 9 publikacji „WT-2 Nawierzchnie asfaltowe 2008”.

Ponadto STWiORB stosowane w ZDP w Janowie Lubelskim zawierały zapisy, w których ustalono m.in., że:

- wytwórnice materiałów mogą być okresowo kontrolowane przez zamawiającego w celu sprawdzenia zgodności stosowanych metod produkcji z wymaganiami specyfikacji technicznych;
- zamawiający jest uprawniony do dokonywania kontroli, pobierania próbek i badania materiałów w miejscu ich wytwarzania/pozyskiwania, wykonawca i producent materiałów powinien udzielić mu w tym pomocy;
- zamawiający dokonując weryfikacji systemu kontroli robót poprzez m.in. swoje badania, będzie oceniać zgodność zastosowanych przez wykonawcę materiałów i robót z wymaganiami STWiORB na podstawie własnych badań kontrolnych, jak i wyników badań dostarczonych przez wykonawcę;
- zamawiający powinien pobierać próbki materiałów i prowadzić badania niezależnie od wykonawcy, na swój koszt. Jeżeli wyniki tych badań wykażą, że raporty wykonawcy są niewiarygodne, to zamawiający oprze się wyłącznie na własnych badaniach przy ocenie zgodności materiałów i robót z dokumentacją projektową i STWiOR;
- zamawiający może również zlecić, sam lub poprzez wykonawcę, przeprowadzenie powtórnych lub dodatkowych badań niezależnemu laboratorium. W takim wypadku całkowite koszty powtórnych lub dodatkowych badań i pobierania próbek poniesione zostaną przez wykonawcę;
- pobieranie próbek przez wykonawcę będzie odbywać się w obecności inspektora nadzoru inwestorskiego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z zawartymi umowami i zapisami STWiORB, ZDP w Janowie Lubelskim korzystał ze swoich uprawnień i niezależnie od przedstawianych przez wykonawców wyników badań wykonanych robót i użytych materiałów, w tym m.in.: deklaracji właściwości użytkowych, deklaracji zgodności, świadectw jakości, atestów, recept mieszanki mineralno-asfaltowej, na swój koszt pobierał próbki kontrolne z wykonanej warstwy wiążącej i ścieralnej nawierzchni bitumicznej i zlecał do badania niezależnemu od wykonawcy robót Laboratorium Drogowemu „L” s.c. w Lublinie. Badania te były prowadzone w zakresie uziarnienia mieszanki, zawartości lepiszcza, grubości warstw oraz zawartości wolnych przestrzeni i zagęszczenia – pod kątem zgodności z wymaganiami określonymi w STWiORB.

Naliczanie  
i egzekwowanie  
należnych  
kar umownych

Tylko w jednej z kontrolowanych jednostek<sup>47</sup> naliczono kary umowne przy rozliczaniu wykonania umów dotyczących zadań objętych kontrolą NIK, w pozostałych 12 nie stwierdzono przesłanek do zastosowania kar umownych.

### Przykład

ZDP w Janowie Lubelskim prawidłowo naliczał i egzekwował od wykonawców zleconych robót drogowych kary umowne za przekroczenie terminów ustalonych do zakończenia realizacji przedmiotu umowy oraz za wykonanie robót niezgodnie z wymaganiami STWiORB i PZJ lub dokonywał potrąceń z wynagrodzenia należnego wykonawcy za stwierdzone wady przedmiotu umowy. I tak:

- w przypadku przebudowy dróg nr 2808L i 2304L na podstawie § 11 ust. 1 pkt 1 umowy nr liN.254.6.R.2014 zawartej w dniu 3 czerwca 2014 r. naliczono i potrącono z wynagrodzenia wykonawcy karę za 28 dniową zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy, w wysokości 132 839,84 zł, co stanowiło 8,4% wartości umowy brutto<sup>48</sup> oraz na podstawie § 13 ust. 21 ww. umowy karę w wysokości 59 884,27 zł, co stanowiło 3,8% wartości umowy brutto<sup>49</sup>, za niewłaściwą jakość użytych materiałów i wykonanych robót;
- w przypadku przebudowy drogi nr 2833L na podstawie § 15 ust. 12 umowy nr liN.254.10.R.2016 zawartej w dniu 28 października 2016 r. naliczono i potrącono z wynagrodzenia wykonawcy karę w wysokości 4615,67 zł, co stanowiło 0,5% wartości umownej brutto, za niewłaściwą jakość użytych materiałów i wykonanych robót.

W protokołach z odbioru ostatecznego robót stwierdzano, że pomimo wad „nie ma to wpływu na cechy eksploatacyjne obiektu i bezpieczeństwo ruchu drogowego”, i wystawiano ocenę ogólną „dostateczną” (w przypadku dróg nr 2808L i 2304L) oraz „dobrą” (w przypadku drogi nr 2833L). Do protokołów odbioru załączano dokumenty pt. „Obliczenie kwoty kary wynikającej z przekroczenia terminu wyznaczonego do zakończenia przedmiotu umowy” oraz „Obliczenie kwoty potrąceń z powodu wykrycia wad”, w których szczegółowo przedstawiono sposób wyliczenia przedmiotowych kar.

<sup>47</sup> ZDP w Janowie Lubelskim.

<sup>48</sup> Uwzględniając zamówienie uzupełniające udzielone wykonawcy przebudowy dróg nr 2808L i 2304L przez ZDP w dniu 2 września 2014 r. (umowa Nr liN.245.8.R.2014), wysokość wymierzonej i wyegzekwowanej kary za nieterminowe zrealizowanie przedmiotu umowy wynosiła łącznie 186 115,16 zł.

<sup>49</sup> Uwzględniając zamówienie uzupełniające udzielone wykonawcy przebudowy dróg nr 2808L i 2304L przez ZDP w dniu 2 września 2014 r. (umowa Nr liN.245.8.R.2014), wysokość wymierzonej i wyegzekwowanej kary z tytułu wad warstwy ścieralnej i wiążącej nawierzchni bitumicznej wynosiła łącznie 153 716,65 zł.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Czy inwestorzy publiczni sprawowali prawidłowy nadzór nad realizacją robót drogowych prowadzonych na drogach lokalnych?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego oraz zawarte umowy należycie zabezpieczały interes inwestorów publicznych?
2. Czy inwestorzy publiczni prawidłowo wykorzystywali postanowienia zawartej umowy, a także inne instrumenty prawne, do sprawowania nadzoru nad jakością robót drogowych oraz stosowanymi przez wykonawcę technologiami i materiałami?
3. Czy inwestorzy publiczni prawidłowo egzekwowali usunięcie wad wynikających z nienależytej realizacji robót drogowych oraz naliczali należne kary umowne i uzyskiwali odszkodowania?

Kontrolę przeprowadzono w 13 jednostkach organizacyjnych j.s.t., przy pomocy których zarządcy dróg gminnych oraz powiatowych z terenu województwa lubelskiego wykonują swoje zadania z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Skontrolowano sześć urzędów gmin (w tym dwa gmin miejsko-wiejskich) oraz sześć zarządów dróg powiatowych i jedno starostwo powiatowe.

Zakres podmiotowy

We wszystkich jednostkach kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2012–2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 13 maja 2019 r. do dnia 14 sierpnia 2019 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach analiz prowadzonych w związku z przeprowadzaną kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano z Departamentu Strategii i Studiów GDDKiA zbiorcze dane dotyczące stanu sieci dróg lokalnych (powiatowych i gminnych) na terenie województwa lubelskiego w okresie objętym kontrolą; zestawione na podstawie informacji sporządzanych przez j.s.t. i przekazywanych corocznie do GDDKiA w *Formularzach danych o sieci dróg publicznych*.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trakcie kontroli prowadzonych w poszczególnych jednostkach podejmowano m.in. następujące działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK:

- w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. e) 11 razy żądano udzielenia wyjaśnień przez osoby, które wykonywały wcześniej pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych;
- w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) 19 razy zasięgnięto informacji w jednostkach niekontrolowanych (starostwa powiatowe, inspektoraty nadzoru budowlanego, inne nie objęte kontrolą jednostki organizacyjne j.s.t.) lub żądano od takich jednostek dokumentów (od podmiotów realizujących zlecenia dotyczące nadzoru inwestorskiego) albo żądano wyjaśnień od pracowników jednostek niekontrolowanych.

## ZAŁĄCZNIKI

Ogłędziny przeprowadzane na podstawie art. 39 ustawy o NIK

We wszystkich 13 skontrolowanych jednostkach, w ramach czynności kontrolnych podejmowanych w celu ustalenia stanu faktycznego, kontrolerzy przeprowadzili ogłędziny odcinków dróg objętych robotami drogowymi wytypowanymi do szczegółowych badań kontrolnych (39 zadań).

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli w żadnej z form, o których mowa w art. 12 pkt 1, 2 i 3 ustawy o NIK.

Wystąpienia pokontrolne i stan realizacji wniosków

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK wystąpienia pokontrolne przekazano kierownikom wszystkich skontrolowanych jednostek. Żaden z adresatów nie zgłosił zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 79 wniosków dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Według stanu na dzień 5 lutego 2020 r. adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o wykonaniu 13 wniosków sformułowanych w wystąpieniach. W trakcie realizacji pozostawało 66 wniosków.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości wyniosły ogółem kwotę 57 260 zł, z tego:

- 50 744 zł stanowiły kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 6516 zł były to kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – w niektórych pozycjach kosztorysów powykonawczych potwierdzono niezgodnie ze stanem faktycznym zrealizowanie większego niż wykonany zakresu robót, a w konsekwencji zapłacono wykonawcom wynagrodzenie większe od należnego.

Zawiadomienia przekazane właściwym organom na podstawie art. 63 ust. 1 i 3 ustawy o NIK

Najwyższa Izba Kontroli przekazała Prokuratorowi Rejonowemu w Zamościu dwa zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw, tj.:

- przestępstwa polegającego na złożeniu przez kierownika zamawiającego, pod rygorem odpowiedzialności karnej, fałszywego pisemnego oświadczenia wymaganego na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy;
- przestępstwa polegającego na poświadczeniu przez inspektora nadzoru inwestorskiego nieprawdy w kosztorysach powykonawczych dotyczących rozliczenia inwestycji drogowej, odnośnie ilości materiałów budowlanych wykorzystanych przy realizacji tej inwestycji (zawyżenie ich ilości).

NIK zawiadomiła ponadto Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na realizację robót drogowych.

Pozostałe informacje

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK w związku z sugestią zawartą w propozycjach Sejmu RP do *Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2019*.

## ZAŁĄCZNIKI

Dobór jednostek do kontroli miał charakter doboru celowego i wynikał z rozpoznania sytuacji problemowych występujących na terenie województwa lubelskiego w tym obszarze, opartego na interpelacjach poselskich, sygnałach medialnych oraz bazie skargowej NIK.

### Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Lublinie	Starostwo Powiatowe w Parczewie	Jerzy Maśluch
2.		Zarząd Dróg Powiatowych w Parczewie	Renata Gogłuska-Wadyniuk
3.		Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach	Anna Nizoł
4.		Zarząd Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej	Krystyna Beń
5.		Zarząd Dróg Powiatowych w Janowie Lubelskim	Witold Kuźnicki
6.		Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu Lubelskim	Radosław Śpiewak
7.		Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu	Piotr Kuter
8.		Urząd Miejski w Modliborzycach	Witold Kowalik
9.		Urząd Miejski w Poniatowej	Paweł Karczmarczyk
10.		Urząd Gminy Adamów	Dariusz Szykuła
11.		Urząd Gminy Baranów	Mirosław Grzelak
12.		Urząd Gminy Milanów	Paweł Krępski
13.		Urząd Gminy Zalesie	Jan Sikora

## 6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Parczewie	w formie opisowej	<p>Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów.</p> <p>Umowy o udzielenie zamówień publicznych zostały rzetelnie opracowane w zakresie zapisów dotyczących gwarancji jakości wykonania robót budowlanych i zabezpieczenia interesów inwestora publicznego.</p> <p>Przestrzegano wymogów formalnoprawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do robót drogowych i prowadzenia ich na drogach publicznych.</p>	<p>Nie wyegzekwowano należytej jakości wykonania nawierzchni na całej długości mostu na rzece Zielawie, a ponadto nie objęto robotami budowlanymi elementu o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. wykonania utwardzonych poboczy.</p> <p>Nie zapewniono rzetelnego wywiązywania się wykonawców z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy zgodnie z postanowieniami umów i STWiORB.</p> <p>Nie egzekwowano od wykonawców robót niezwłocznego usunięcia wad i usterek nawierzchni ujawnionych w trakcie przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych.</p>
2.	Zarząd Dróg Powiatowych w Parczewie	pozytywna	<p>Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostało z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów.</p> <p>Umowa o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót drogowych została rzetelnie opracowana w zakresie zapisów dotyczących gwarancji jakości wykonania robót budowlanych i zabezpieczenia interesów inwestora publicznego.</p> <p>Przestrzegano wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do robót drogowych i prowadzenia ich na drogach publicznych.</p> <p>Rzetelnie przeprowadzono przewidziane w umowie przeglądy gwarancyjne. W przypadku stwierdzenia w okresie gwarancji wad wykonania przedmiotu umowy, wyegzekwowano dokonanie naprawy.</p>	<p>Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.</p>

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach	w formie opisowej	<p>Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ oraz zawarte umowy zapewniały odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów Zamawiającego.</p> <p>PZD podjął odpowiednie działania dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przebiegiem robót budowlanych na objętych szczegółową kontrolą zadaniach dotyczących przebudowy dróg.</p> <p>Ustanowiono inspektorów nadzoru inwestorskiego, pomimo że nie było to wymagane. Inspektorzy prawidłowo sprawowali merytoryczny nadzór nad realizacją robót budowlanych, nie zapewnili jednak rzetelnego wywiązywania się wykonawców z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy.</p>	<p>Nie zapewniono rzetelnego wywiązywania się wykonawców z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy zgodnie z postanowieniami umów i STWiORB.</p> <p>W przypadku jednego z zadań przed upływem okresu gwarancji (11.09.2018 r.) nie dokonano tzw. „przeгляdu pogwarancyjnego” z udziałem wykonawcy przebudowy drogi. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały, że odcinek drogi przebudowywany w 2015 r. wymaga bieżących napraw.</p>
4.	Zarząd Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej	w formie opisowej	<p>Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ oraz zawarte umowy zapewniały odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów Zamawiającego.</p> <p>Przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych w sprawach dotyczących zadań objętych kontrolą oraz egzekwowano rzetelnie postanowienia umów określających warunki przystąpienia do robót drogowych oraz prowadzenia i dokonywania odbiorów robót.</p> <p>ZDP prawidłowo realizował postanowienia umów dotyczące obowiązków i uprawnień stron z tytułu gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy.</p>	<p>Nie egzekwowano od wykonawców rzetelnego prowadzenia dzienników budowy, w szczególności dokumentowania istotnych czynności podejmowanych w związku z wymogami systemu zapewnienia jakości, o którym mowa w STWiORB, stanowiących integralną część umów zawieranych z wykonawcami robót budowlanych.</p>

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Zarząd Dróg Powiatowych w Janowie Lubelskim	pozytywna	<p>Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ oraz zawarte umowy zapewniały odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów Zamawiającego.</p> <p>Dobrą praktyką Zarządu było pobieranie, w ramach nadzoru nad jakością robót, próbek użytych materiałów i wykonywanie badań ich jakości w laboratorium drogowym niezależnym od wykonawcy.</p> <p>ZDP prawidłowo naliczał i egzekwował od wykonawców kary umowne za przekroczenie terminów wyznaczonych do zakończenia przedmiotu umowy oraz za wykonanie zleconych robót niezgodnie z wymaganiami określonymi w STWiORB.</p>	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
6.	Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu Lubelskim	w formie opisowej	<p>Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ oraz zawarte umowy zapewniały odpowiednią ochronę interesów zamawiającego.</p> <p>ZDP prawidłowo egzekwował ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz przeprowadzał przeglądy gwarancyjne.</p>	<p>ZDP nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją objętych kontrolą robót budowlanych (przebudowa dróg) prowadzonych na drogach powiatowych.</p> <p>Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano rzetelnie postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów.</p>
7.	Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu	w formie opisowej	<p>Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego. Zawarte w ich wyniku umowy należyście zabezpieczały interes inwestora publicznego.</p> <p>ZDP prawidłowo egzekwował od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz przeprowadzał przeglądy gwarancyjne.</p>	<p>ZDP w Zamościu nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych dotyczących budowy i przebudowy dróg powiatowych.</p> <p>Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano rzetelnie postanowień umownych określających warunki przystąpienia do budowy i przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów.</p> <p>W skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych na drogach stwierdzono przypadki nierzetelnego przygotowania dokumentacji przetargowej oraz działania naruszające przepisy art. 17 ustawy Pzp.</p>

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Urząd Miejski w Modliborzycach	w formie opisowej	<p>Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ i zawarte umowy należyście zabezpieczały interesy inwestora publicznego.</p> <p>Zapewniono prawidłowy nadzór merytoryczny nad realizacją robót drogowych objętych kontrolą.</p> <p>Przeprowadzano przeglądy gwarancyjne przewidziane warunkami umów.</p>	<p>Nie wyegzekwowano od wykonawców sporządzenia i przedstawienia niektórych dokumentów, istotnych dla potwierdzenia właściwej jakości wykonanych robót.</p> <p>Nie wyegzekwowano od wykonawcy jednego z zadań prowadzenia dziennika budowy oraz sporządzenia i stosowania przy prowadzeniu robót drogowych czasowej organizacji ruchu drogowego zatwierdzonej dla danego zadania przez organ zarządzający ruchem.</p>
9.	Urząd Miejski w Poniatowej	w formie opisowej	<p>Umowy na wykonanie robót budowlanych na drogach zarządzanych przez Urząd, zawarte w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadały treści złożonej oferty oraz należyście chroniły interesy inwestora w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji.</p> <p>Wszystkie skontrolowane inwestycje drogowe zostały zrealizowane w terminach umownych, w zakresie zgodnym z umową i treścią SIWZ.</p>	<p>Urząd nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad przygotowaniem postępowań o zamówienie publiczne oraz robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych.</p> <p>Nie opracowano „STWiORB” dla przebudowy ulicy Leśniczówka.</p> <p>W przypadku przebudowy drogi relacji Poniatowa – Stoczki nie zapewniono spójności pomiędzy: projektem wykonawczym, SIWZ i przedmiarem robót.</p> <p>Na drodze relacji Poniatowa–Stoczki wprowadzono zmianę stałej organizacji ruchu bez jej zatwierdzenia przez uprawniony organ.</p>
10.	Urząd Gminy Adamów	w formie opisowej	<p>Umowy zawarte z wykonawcami robót w wyniku przetargów nieograniczonych należyście zabezpieczały interesy inwestora publicznego.</p> <p>W postępowaniach o udzielenie zamówienia na wykonanie robót budowlanych na drogach nie doszło do naruszenia kardynalnych zasad udzielania zamówień publicznych określonych w art. 7 ust. 1 Pzp, w szczególności zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.</p> <p>Urząd prawidłowo egzekwował od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz przeprowadzał przeglądy gwarancyjne.</p>	<p>Urząd Gminy Adamów nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją robót dotyczących przebudowy dróg gminnych.</p> <p>Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano rzetelnie postanowień umownych określających warunki przystąpienia do robót drogowych, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów.</p> <p>W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót drogowych dochodziło do nieprawidłowości, które nie miały jednak istotnego negatywnego wpływu na rozstrzygnięcia postępowań.</p>

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Urząd Gminy Baranów	w formie opisowej	Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ i zawarte umowy należyście zabezpieczyły interesy Gminy.	Gmina nie zapewniła prawidłowego nadzoru nad realizacją zleconych robót drogowych. Zadania z tego zakresu nie były rzetelnie wykonywane. Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano niektórych postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. Nierzetelnie wykonywano przeglądy przed zakończeniem okresu gwarancji na wykonane roboty budowlane.
12.	Urząd Gminy Milanów	w formie opisowej	Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły negatywnie na wybór trybu lub na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.	Urząd nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją zleconych robót drogowych. Zadania z tego zakresu nie były rzetelnie wykonywane. Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano niektórych postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. Urząd nie podejmował odpowiednich działań, ukierunkowanych na ocenę stanu technicznego odcinków dróg objętych gwarancją, umożliwiających ewentualne egzekwowanie od wykonawców naprawienia występujących wad lub usterek, jeszcze w okresie obowiązywania gwarancji lub rękojmi.
13.	Urząd Gminy Zalesie	w formie opisowej	Prawidłowo egzekwowano od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły jednak przesłanki do wykorzystania takiego zabezpieczenia. Nie było także podstaw do naliczenia i egzekwowania kar umownych. Urząd prawidłowo egzekwował od wykonawców robót budowlanych realizację zobowiązań do dokonania napraw przedmiotu umowy, wynikających z udzielonej gwarancji jakości.	Urząd nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją robót dotyczących budowy lub przebudowy dróg gminnych. Urząd nie przygotował rzetelnie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację drogowych robót budowlanych objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi. Nie przestrzegano niektórych istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano rzetelnie postanowień umownych określających warunki realizacji wybranych inwestycji drogowych. Dla żadnego z objętych kontrolą zadań nie opracowano wymaganych projektów czasowej organizacji ruchu na okres prowadzenia robót budowlanych.

\*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zagadnienia objęte kontrolą należą do zadań własnych gmin i powiatów, o których mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>50</sup> oraz w art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>51</sup>. Szczegółowy zakres zadań j.s.t. w obszarze zarządzania drogami publicznymi precyzują przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>52</sup> (zwanej dalej „udp”) oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg należą do właściwości zarządcy drogi (art. 19 ust. 1 udp). Zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu, a gminnych wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia (art. 19 ust. 4 udp).

Organizacja wykonywania przez j.s.t. zadań z zakresu dróg publicznych

Zadania zarządcy drogi określa art. 20 udp, należą do nich m.in.:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) koordynacja robót w pasie drogowym;
- 5) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- 6) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- 7) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 8) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 9) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości.

Zarządca drogi powiatowej i gminnej może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez organ stanowiący j.s.t. (art. 21 ust. 1 udp). W praktyce zarządy dróg, jako odrębne jednostki organizacyjne j.s.t. są tworzone głównie przez powiaty i większe gminy miejskie. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 udp). W mniejszych gminach zadania takie wykonywane są przez wójta przy pomocy urzędu gminy. Zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio urzędu j.s.t. albo pracowników jednostki organizacyjnej

<sup>50</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (art. 21 ust. 1a udp).

Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji m.in. dróg publicznych, a także treść i sposób prowadzenia rejestrów numerów nadanych drogom określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelem<sup>53</sup>. Ewidencja dróg publicznych obejmuje, zgodnie z § 9 ust. 1 tego rozporządzenia m.in. książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg. Książka drogi prowadzona jest przez zarządcę drogi dla każdego odcinka drogi oddzielnie (§ 10). Ewidencja powinna być aktualizowana na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>54</sup> (zwana dalej „Pb”), wydane zostało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>55</sup> (zwane dalej „rozporządzeniem MTiGM ws. warunków technicznych dróg publicznych”). Przepisy tego rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych (§ 2). W celu określenia wymagań technicznych i użytkowych – na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia – wprowadzono klasy dróg oraz ich hierarchię (autostrady oznaczone symbolem „A”, ekspresowe „S”, główne ruchu przyspieszonego „GP”, główne „G”, zbiorcze „Z”, lokalne „L”, dojazdowe „D”). Droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas (§ 4 ust. 2):

- 1) krajowa – klasy A, S lub GP;
- 2) wojewódzka – klasy GP lub G;
- 3) powiatowa – klasy GP, G lub Z;
- 4) gminna – klasy GP, G, Z, L lub D.

Na mocy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach i promach<sup>56</sup>, m.in. zarządcy dróg gminnych i powiatowych zobowiązani zostali do sporządzania informacji o sieci dróg publicznych i ich przesyłania do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, raz do roku w terminie do końca I kwartału, wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego. Informacje te dotyczą m.in. rodzaju nawierzchni drogi oraz wykonanych robót drogowo – mostowych w danym roku i ich wartości.

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.

<sup>56</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 583.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>57</sup> (zwana dalej „Pzp”) określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w tej ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 Pzp, ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych, m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>58</sup> (zwana dalej „ufp”), do tej kategorii zaliczają się także objęte kontrolą jednostki organizacyjne gmin i powiatów. Art. 4 Pzp określa przypadki wyłączenia ze stosowania tej ustawy. Dotyczy to m.in. zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza aktualnie wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro (art. 4 pkt 8). Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (art. 32 ust. 1). Zasady ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane określono w art. 33 ust. 1 Pzp.

Istotne znaczenie w tej kontroli miały regulacje Pzp dotyczące przygotowania postępowania i udzielania zamówienia. Art. 7 ust. 1 Pzp określa, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 7 ust. 2). W art. 17 Pzp określono okoliczności, które powodują iż osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu z postępowania. Zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp (art. 7 ust. 3).

Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 Pzp). Stosownie do art. 31 ust. 1 Pzp – zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB). Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 ust. 2 Pzp). Program funkcjonalno-użytkowy obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne.

Na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy Pzp wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-

<sup>57</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

-użytkowego<sup>59</sup>. W rozdziale trzecim tego rozporządzenia określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (STWiORB). Stosownie do § 12 rozporządzenia – STWiORB stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. STWiORB, w zależności od stopnia skomplikowania robót budowlanych, składają się ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót (§ 13 ust. 1). W § 14 ust. 1 wyszczególniono jakie dane powinny zawierać STWiORB, należą do nich m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych oraz wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót.

Prawo zamówień publicznych w art. 36 ust. 1 określa jakie dane powinna zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ), są to m.in. termin wykonania zamówienia (pkt 4) i wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy (pkt 15).

### Umowy w sprawach zamówień publicznych

Do umów w sprawach zamówień publicznych, stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>60</sup> (zwanej dalej „k.c.”) jeżeli przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie stanowią inaczej (art. 139 ust. 1 Pzp). Zgodnie z art. 139 ust. 2 Pzp – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej (art. 139 ust. 3 Pzp).

Zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy (art. 147 ust. 1 Pzp). Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 ust. 2 Pzp). Zabezpieczenie może być wnoszone w formach określonych w art. 148 ust. 1 i 2 Pzp, według wyboru wykonawcy.

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od regulacji zamieszczonych w przepisach ustawy Pzp – zawarte są w Kodeksie cywilny, w tytule XVI (art. 647–658 k.c.). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k.c.). W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 k.c.).

### Prawne uwarunkowania prowadzenia robót budowlanych na drogach publicznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces budowlany jest powołana wcześniej ustawa Prawo budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 1, 3 i 3a tej ustawy, drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele i przepusty – są obiektami

<sup>59</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1145.

budowlanymi. Zadania w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg lokalnych powinny być wykonywane zgodnie z zasadami określonymi w Pb oraz przepisach techniczno-budowlanych, w szczególności w rozporządzeniu MTiGM ws. warunków technicznych dróg publicznych, a także w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie<sup>61</sup> (zwanym dalej „rozporządzeniem MTiGM ws. drogowych obiektów inżynierskich”).

Do przygotowania i realizacji inwestycji na drogach publicznych zastosowanie mają także przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>62</sup> (zwanej dalej „specustawą drogową”). Art. 1 ust. 1 specustawy drogowej precyzuje jej zakres przedmiotowy, wskazując, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także organy właściwe w tych sprawach. Pierwotnie specustawa drogowa nie miała zastosowania do wszystkich dróg publicznych, obejmowała swoimi regulacjami jedynie drogi krajowe, w tym także drogi w miastach na prawach powiatu, finansowane z budżetów tych miast. Zmieniło się to od 16 grudnia 2006 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>63</sup>. Od tego dnia przepisy specustawy drogowej objęły również drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Odpowiednikiem pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 Pb jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID), wydawana na podstawie przepisów specustawy drogowej. W uproszczeniu można powiedzieć, że ZRID przewidziane przez specustawę drogową zastępuje w odniesieniu do inwestycji w zakresie dróg publicznych pozwolenie na budowę. Nie powinno mieć zatem zastosowania do takich inwestycji, które już na mocy przepisów ogólnych (Prawo budowlane) są zwolnione z jego uzyskania, np. do przebudowy drogi publicznej, chyba że przebudowa ta stanowi – zgodnie z wnioskiem właściwego zarządcy drogi – tylko jeden z elementów większego przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi.

Pozwolenia na budowę nie wymaga m.in. wykonywanie robót budowlanych polegających na:

- remoncie obiektów budowlanych (art. 29 ust. 2 pkt 1 Pb),
  - przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych (art. 29 ust. 2 pkt 12 Pb).
- Wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 12 Pb (m.in. przebudowa dróg) wymaga natomiast zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 30 ust. 1 pkt 2 Pb). Od 28 czerwca 2015 r. inwestor, zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych, o których mowa w art. 30 ust. 1 Pb, może jednak wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 30 ust. 1a Pb – przepis wprowadzony do ustawy Pb z dniem 28 czerwca 2015 r.).

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 63 poz. 735, ze zm.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, ze zm.

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 220 poz. 1601, ze zm.

Stosownie do postanowień art. 11a specustawy drogowej, wykonujący zadania zleczone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydaje decyzje ZRID, na wniosek właściwego zarządcy drogi. W art. 11d ust. 1 tej ustawy określono, co powinien zawierać wniosek zarządcy drogi o wydanie decyzji ZRID. Natomiast w art. 11f podano, co powinna zawierać taka decyzja. W art. Art. 11i ust. 1 i 2 specustawy drogowej ustalono, że w sprawach dotyczących ZRID nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2, nie stosuje się natomiast przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>64</sup>.

Uczestnikami procesu budowlanego, w rozumieniu ustawy Pb, są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17 Pb). Ich prawa i obowiązki określają przepisy art. 18–26 Pb. W art. 18 ust. 1 Pb wskazano obowiązki inwestora jako uczestnika procesu budowlanego. Do jego obowiązków należy m.in. zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie:

- 1) opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów;
- 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy;
- 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- 4) wykonania i odbioru robót budowlanych;
- 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych

– przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Inwestor może zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego (art. 18 ust. 3 Pb). W ustawie Prawo budowlane (art. 18 ust. 2) jako zasadę ustalono, iż ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie należy do uprawnień inwestora. Wskazuje na to określenie „może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego”. Od tej zasady są jednak wyjątki. Jednym z nich jest nakazanie inwestorowi, aby w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi zapewnił (inwestor nie ma tu swobody uznania) nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych. Nadzór ten sprawuje wówczas inspektor nadzoru inwestorskiego. Obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego może też wynikać z decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, kierując się uznaniem administracyjnym może nałożyć na inwestora, który uzyskał z tej decyzji prawo do prowadzenia robót budowlanych, obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego (art. 19 ust. 1 Pb).

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy Prawo budowlane Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowie-

<sup>64</sup> Dz. U. z 2018 r. poz.1398, ze zm.

nie inspektora nadzoru inwestorskiego<sup>65</sup>. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 15 tego rozporządzenia – ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymagane jest przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli. Właściwy organ, w decyzji o pozwoleniu na budowę albo w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, z powołaniem odpowiedniego dla danego obiektu przepisu rozporządzenia (§ 4). Mimo braku takiego obowiązku, przepisy ustawy Pb (art. 18 ust. 2) dają inwestorowi możliwość ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego również na budowie drogi gminnej.

W myśl art. 28 Pb roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29 i 30 Pb, które enumeratywnie wymieniają m.in. rodzaje budów i robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę oraz rodzaje budów i robót budowlanych podlegających zgłoszeniu właściwemu organowi. W momencie podjęcia robót budowlanych decyzja o pozwoleniu na budowę winna być ostateczna, co wynika z art. 130 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>66</sup> (zwanej dalej „k.p.a.”), jak również bezpośrednio wynikało z art. 28 ust 1 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym do 28 czerwca 2015 r. W art. 32 Pb określone zostały warunki uzyskania pozwolenia na budowę.

Zgodnie z art. 3 pkt 7 Pb pojęcie „roboty budowlane” oznacza budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiorce obiektu budowlanego. Art. 3 pkt 6 Pb określa „budowę” jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę oraz przebudowę obiektu budowlanego. W rozumieniu art. 3 pkt 7a) Pb jako „przebudowę” należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. W art. 3 pkt 8 Pb zdefiniowano „remont” – jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

W art. 41 ust. 1 Pb określono, że rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia na terenie budowy prac przygotowawczych, do których należą: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy (art. 41 ust. 2).

<sup>65</sup> Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

Prawo budowlane stanowi (art. 42 ust. 1 Pb), że inwestor jest obowiązany zapewnić: objęcie kierownictwa budowy (rozbiórki) lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osoby posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Kwestie ustanowienia kierownik budowy (robót) i jego obowiązki, w tym m.in. dotyczące prowadzenia dziennika budowy reguluje art. 42 ust. 2 Pb. Na podstawie art. 45 ust. 4 Prawa budowlanego Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia<sup>67</sup>. Dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu (§ 2 ust. 1 ww. rozporządzenia). Stosownie do § 2 ust. 2 – dziennik budowy prowadzi się w taki sposób, aby z dokonywanych w nim wpisów wynikała kolejność zdarzeń i okoliczności, o których mowa w ust. 1. Wpisów w dzienniku budowy dokonuje się w sposób trwały i czytelny na oryginałach i kopiach stron, zamieszczając je w porządku chronologicznym, w sposób uniemożliwiający dokonanie późniejszych uzupełnień (§ 7 ust. 1).

Dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla obiektu budowlanego, wymagającego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia (§ 3 ust. 1 ww. rozporządzenia). Obowiązek ten nie dotyczy robót budowlanych prowadzonych na drogach na podstawie zgłoszenia (patrz § 1 ust. 2 pkt 2), inwestor może jednak zobowiązać w umowie wykonawcę robót drogowych realizowanych na podstawie zgłoszenia do prowadzenia dziennika budowy na takim zadaniu. Dla obiektów liniowych lub sieciowych dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla każdego wydzielonego odcinka robót (§ 3 ust. 2).

Ustawa Prawo budowlane reguluje także m.in. kwestie utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach. Stosownie do art. 3 pkt 1, 3 i 3a tej ustawy, drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele i przepusty – są obiektami budowlanymi. Zgodnie z art. 62 Pb obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego (art. 62 ust. 1 pkt 1 Pb);
- okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia (art. 62 ust. 1 pkt 2 Pb).

Kontrole, o których mowa wyżej powinny przeprowadzać osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4 Pb).

W tym zakresie art. 20 pkt 10 udp ustala, że do zarządcy drogi należy przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpie-

<sup>67</sup> Dz. U. z 2018 r. poz.963.

czeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>68</sup> Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>69</sup>. Rozporządzenie określa m.in. szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu, a zwłaszcza działania w zakresie sporządzania, opiniowania, zatwierdzania projektów organizacji ruchu i wprowadzania organizacji ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 1 ust. 1). W § 1 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia zdefiniowano pojęcie „projekt organizacji ruchu” – rozumie się przez to dokumentację sporządzoną w celu zatwierdzenia stałej, zmiennej albo czasowej organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem albo właściwy podmiot zarządzający drogą wewnętrzną. W § 2 ust. 1a określono, że projekt stałej albo zmiennej organizacji ruchu sporządza się przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych. Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną (§ 4 ust. 1). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia m.in.: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor lub osoba realizująca ich zamówienie (§ 4 ust. 3). Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia, projekt organizacji ruchu powinien zawierać m.in. przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu – w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze.

Procedury zmian organizacji ruchu drogowego w związku z robotami drogowymi

<sup>68</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63 poz. 735, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r. poz. 963).

## ZAŁĄCZNIKI

17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67 poz. 583).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).
20. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz.1458) – uchylone z dniem 28 lipca 2016 r.
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U z 2016 r. poz. 1128) – wejście w życie 28 lipca 2016 r.
22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1126, ze zm.).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Rozwoju
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
13. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
14. Wojewodowie
15. Marszałkowie województw