



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.12.2019

**Pani Anna Nizioł
Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg
w Puławach**

Powiatowy Zarząd Dróg
ul. Składowa 1a,
24-100 Puławy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/080 „Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych
w województwie lubelskim”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach ¹ , ul. Składowa 1a, 24-100 Puławy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Nizioł, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Puławach od 1 sierpnia 2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg jednostki samorządu terytorialnego oraz prowadzonych robót drogowych.2. Udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę i remont dróg lokalnych.3. Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości ich wykonania.4. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy oraz należnych kar umownych i odszkodowań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012–2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/77/2019 z 13 maja 2019 r. (akta kontroli tom I str.1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Powiatowy Zarząd Dróg podjął odpowiednie działania dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przebiegiem robót budowlanych na objętych szczegółową kontrolą zadaniach dotyczących przebudowy dróg powiatowych Nr: 2202L⁴, 2500L⁵ i 2519L⁶. Dla tych zadań PZD ustanowił inspektorów nadzoru inwestorskiego, pomimo że dla tego rodzaju robót nie było to wymagane – roboty wykonywano na podstawie zgłoszenia.

Inspektorzy prawidłowo sprawowali nadzór nad realizacją robót budowlanych, nie zapewnili jednak rzetelnego wywiązywania się wykonawców z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy zgodnie z postanowieniami umów i STWiOR⁷, określającymi zasady prowadzenia tej dokumentacji, tj.:

- nie udokumentowano w dziennikach budowy przedłożenia przez wykonawcę inspektorowi nadzoru do akceptacji programu zapewnienia jakości (PZJ) oraz

¹ Dalej: „PZD” lub „Zarząd”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 (dalej: „ustawa o NIK”).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „zadanie nr 1”.

⁵ Dalej: „zadanie nr 2”.

⁶ Dalej: „zadanie nr 3”.

⁷ Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót.

harmonogramów robót w zakresie przebudowy dróg powiatowych Nr 2500L i 2519L. Obowiązek taki wynikał ze STWiOR;

- nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg Nr 2202L, 2500L i 2519L wykonania i przedłożenia w operacie kolaudacyjnym⁸ wyników pomiarów grubości warstwy wiążąco-wyrównawczej i warstwy ścieralnej nawierzchni jezdni. Obowiązek ten wynikał ze STWiOR;
- nie zapewniono przedłożenia przez wykonawców do PZD rejestrów/książek obmiarów wykonanych robót dotyczących przebudowy dróg Nr 2202L, 2500L i 2519L, do celów odbioru końcowego robót. Obowiązek taki wynikał z zapisów STWiOR.

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ⁹ i zawarte umowy zapewniały odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów Zamawiającego.

Stwierdzono ponadto, że PZD przed upływem okresu gwarancji nie dokonał odbioru końcowego (tzw. „przeгляdu pogwarancyjnego”) z udziałem wykonawcy przebudowywanej drogi powiatowej Nr 2202L. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny poddanych przebudowie odcinków trzech ww. dróg wykazały, że odcinek drogi powiatowej Nr 2202 L, 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Ze sprawozdań przekazanych przez PZD do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹¹, zgodnie z wymogami § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.¹², wynikało, że na dzień 31 grudnia 2011 r. długość nawierzchni dróg zarządzanych przez PZD wynosiła 393,446 km, w tym: o nawierzchni twardej 338,486 km (338,184 km ulepszonej i 0,302 km nieulepszonej) oraz 54,96 km gruntowej (wszystkie o nawierzchni naturalnej). Na koniec 2018 r. sieć dróg powiatowych wynosiła 388,065 km, w tym o nawierzchni twardej 339,285 km (337,856 km ulepszonej, 1,429 km nieulepszonej) i 48,78 km gruntowej (wszystkie o nawierzchni naturalnej).

(akta kontroli tom I str. 29-101)

1.2. W latach 2012-2018 PZD realizował trzy budowy dróg o łącznej długości 12,78 km, 51 zadań dot. przebudowy dróg - 122,66 km oraz 17 zadań remontowych dróg - 11,54 km. Wydatkowano łącznie kwotę 75.910 tys. zł, w tym odpowiednio: na

⁸ Zbiór dokumentów budowy, przygotowanych przez wykonawcę robót w celu ich przekazania zamawiającemu, stanowiący podstawę odbioru i oceny zgodności wykonanych robót z dokumentacją projektową i kosztorysem.

⁹ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: „GDDKiA”.

¹² 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).

budowę dróg - 9.386 tys. zł, przebudowę – 36.977 tys. zł, remonty – 7.909 tys. zł oraz budowę i remonty infrastruktury drogowej (bariery, chodniki, odwodnienia, mosty, przepusty) – 21.638 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 102-115)

1.3. W badanym okresie zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych realizowała samorządowa jednostka budżetowa – Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach.

W PZD funkcjonowała Sekcja Dróg i Mostów¹³, realizująca sprawy administracyjno-techniczne, w skład której wchodziły: wieloosobowe stanowisko ds. utrzymania dróg oraz stanowiska ds.: utrzymania mostów, zamówień publicznych, pozyskiwania środków unijnych oraz Obwód Drogowo-Mostowy¹⁴, pełniący nadzór i wykonujący drobne prace remontowe nadzorowanych dróg.

W latach 2012-2019¹⁵ zatrudniano od 33 do 34 osób, w tym: w administracji 13 osób, z tego 3–4 osoby zajmujące się sprawami technicznymi i 20 osób w Obwodzie. Dyrektor PZD posiadała wyższe wykształcenie techniczne w zakresie budowy dróg, ulic i lotnisk (nie miała uprawnień drogowych), a Zastępca Dyrektora - wyższe techniczne w dziedzinie mechaniki. Obecny Kierownik Sekcji, zatrudniony od 1.06.2015 r., posiadał wykształcenie wyższe - inżynier budownictwa o specjalności budownictwo drogowe, poprzedni Kierownik (do 31.12.2014 r.) miał średnie wykształcenie techniczne drogowe oraz uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi.

Kierownik Obwodu, zatrudniony od 1.01.1999 r., posiadał wykształcenie średnie - technik drogowy oraz uprawnienia do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót drogowych oraz oceniania stanu technicznego w zakresie budowy dróg, mostów i przepustów i uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót o specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej.

W badanym okresie cztery osoby z kadry technicznej uczestniczyły w 13 szkoleniach z zakresu drogownictwa.

(akta kontroli tom I str. 3-28, 696-698)

1.4. Dyrektor PZD uchwałą Nr 527/2017 Zarządu Powiatu Puławskiego z dnia 12.07.2017 r. została uprawniona m.in. do:

- podejmowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, czynności prawnych związanych z prowadzeniem bieżącej działalności PZD, w przypadku zobowiązań majątkowych – do wysokości kwot określonych planem finansowym,
- do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych w imieniu Powiatu Puławskiego, związanych z prowadzeniem bieżącej działalności Powiatu w części stanowiącej kompetencje PZD.

Zgodnie ze Statutem PZD¹⁶, do zadań Zarządu należało m.in. wykonywanie obowiązków oraz zadań zarządcy dróg powiatowych, zdefiniowanych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁷, określonych w art. 20 oraz 20f z wyłączeniem obowiązków dotyczących nabywania nieruchomości pod pasy drogowe (art. 20 pkt 17 i 18).

(akta kontroli tom I str. 19-21, 116-121)

¹³ Dalej: „Sekcja”.

¹⁴ Dalej: „Obwód”.

¹⁵ Według stanu na dzień 1 stycznia.

¹⁶ Załącznik do Uchwały Nr XXVII/216/2017 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 22 lutego 2017 r.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm. (dalej: „ustawa o drogach publicznych”).

2. Udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę i remont dróg lokalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych dotyczących zadań realizowanych w ramach: „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – etap II Bezpieczeństwo - Dostępność-Rozwój” (zadanie nr 1) oraz „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019” (zadania nr 2 i nr 3), przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego:

- zadanie nr 1 „Przebudowa drogi powiatowej Nr 2202L Garbów – Gutanów – Czesławice – Nałęczów (ul. Dulębów w Nałęczowie od km 0+327,00 (km roboczy 0+000) do granicy powiatu puławskiego (km roboczy 5+458,22)” - umowa nr 25/PZD/10/2015 z 10.06.2015 r., zawarta pomiędzy Powiatem Puławskim – Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach a PBI Infrastruktura S.A. z Kraśnika, wartość zamówienia wg umowy 1.998.452,68 zł brutto,
- zadanie nr 2 „Przebudowa drogi powiatowej Nr 2500L od drogi krajowej nr 17 do m. Baranów od km 7+792,00 do km 12+145,00 oraz od km 13+150,00 do km 15+200,00” – umowa nr 16/PZD/10/2016 z 30.03.2016 r., zawarta pomiędzy Powiatem Puławskim – Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach a Przedsiębiorstwem Robót Drogowych Sp. z o.o. Zwoleń, wartość zamówienia wg umowy 2.207.738,03 zł brutto,
- zadanie nr 3 „Przebudowa drogi powiatowej Nr 2519L na odcinku droga wojewódzka nr 738 – Bronowice-Dobrosławów - dawna droga krajowa nr 12” – umowa nr 20/PZD/10/2017 z 29.03.2017 r., zawarta pomiędzy Powiatem Puławskim – Powiatowy Zarząd Dróg w Puławach a PBI Infrastruktura S.A. z Kraśnika, wartość zamówienia wg umowy 2.783.949,87 zł brutto.

Projekty umów o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót drogowych, stanowiące element SIWZ trzech badanych zadań (nr 1, nr 2 i nr 3), posiadały zapisy dotyczące: odbioru robót, kar umownych, uprawnienia z tytułu gwarancji jakości oraz kontroli jakości robót i stosowanych materiałów. Wykonawca zobowiązany był do stosowania materiałów posiadających certyfikaty jakości i okazania ich na żądanie zamawiającego, a po zakończeniu zadania nr 1 do sporządzenia operatu kolaudacyjnego, zawierającego: sprawozdanie techniczne, księgę obmiaru i certyfikaty jakości wbudowanych materiałów, natomiast w przypadku zadań nr 2 i nr 3 – do wykonania prób, sprawdzenia i skompletowania dokumentów z wykonania umowy oraz zgodnych ze STWiOR - *wymagania ogólne*. Ponadto w STWiOR, stanowiącej załącznik do SIWZ, zamieszczono m.in.: zasady odbioru robót, kontroli jakości robót i stosowanych materiałów, w tym zasady opracowania programu zapewnienia jakości.

Umowy dot. trzech analizowanych zadań nie zawierały zapisu odnośnie rękojmi i zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Dyrektor PZD wyjaśniła, że zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸ zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zwanego dalej „zabezpieczeniem”. Zamawiający nie ma obowiązku żądania wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy – bez względu na wartość szacunkową zamówienia. Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że w umowach będących przedmiotem kontroli brak jest zapisów mówiących wprost nie tylko o przysługującym Zamawiającemu (PZD) uprawnieniu z tytułu rękojmi za wady, ale też brak jest wyraźnego zapisu mówiącego o ograniczeniu lub wyłączeniu rękojmi. W umowach tych znajduje się zapis mówiący, iż w sprawach

¹⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. (dalej: „upzp”).

nieuregulowanych w umowie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego¹⁹. Taki zapis oznacza możliwość skorzystania przez Zamawiającego z zapisów Kodeksu cywilnego dotyczących m.in. uprawnień z tytułu rękojmi za wady. PZD jako Zamawiający nie miał obowiązku literalnego wpisania do umowy o realizację zamówienia publicznego kwestii związanych z rękojmią. W sytuacji, w której zawarł w umowie zapis, iż w sprawach nieuregulowanych w niej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, zachował swoje uprawnienia wynikające z rękojmi uregulowanej w Kodeksie cywilnym.

W latach 2012-2018 PZD w jednym przypadku dot. zadania 3/PZD/2018 (umowa nr 26/PZD/10/2018 z dnia 11.05.2018 r. na kwotę 6.671.397,31 zł dla inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 1516L od drogi krajowej 17 do drogi gminnej 107412L”) żądał zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli tom I str. 116-121, 207-219, 269-384, 635-648,
tom II str. 1-154, 394-413, 456-598)

PZD, zgodnie z art. 36c upzp, przygotowując i przeprowadzając postępowanie, korzystał z przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów, o których mowa w art. 154 pkt 10 upzp.

W STWiOR, stanowiącej element ww. umów, PZD (zamawiający) zabezpieczył możliwości pobierania próbek do badań laboratoryjnych przez ustanowionego inspektora nadzoru również niezależnie od badań wykonawcy.

Dyrektor PZD wyjaśniła, że „obowiązujące podczas realizacji inwestycji prawo nie nakładało obowiązku przeprowadzania przez PZD jako Zamawiającego bezpośredniego zlecenia badań laboratoryjnych we własnym zakresie. Mimo to badania takie zostały przeprowadzone przez niezależne laboratorium na zlecenie Inspektora Nadzoru nadzorującego realizację ww. umów”.

(akta kontroli tom I str. 116-121, 207-219, 635-648, tom II str. 394-413)

2.2. W badanym okresie PZD nie realizował zadań drogowych w systemie „projektuj i buduj”, gdzie przedmiotem zamówienia było zlecenie łącznie zaprojektowania i wykonania robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁰.

W opracowanej dla każdego zadania STWiOR zamieszczono istotne wymagania odnośnie do sprawowania nadzoru nad jakością wykonywania zleconych robót, tj. dotyczące:

- właściwości wyrobów budowlanych oraz niezbędne wymagania związane z ich przechowywaniem, transportem, warunkami dostawy, składowaniem i kontrolą jakości (w odniesieniu do norm);
- sprzętu, maszyn, materiałów, transportu i wykonania poszczególnych robót budowlanych;
- kontroli jakości, wykonania badań i pobierania próbek oraz odbioru wyrobów i robót budowlanych w nawiązaniu do dokumentów odniesienia.

W STWiOR przewidziano dla wykonawcy prowadzenie i częstotliwość badań laboratoryjnych materiałów przeznaczonych do wbudowania i wbudowanych oraz jakości wykonanych robót. Określono sposób pobrania próbek dla każdego etapu wykonywanych robót. Odbiór jakościowy i ilościowy prac połączony był z obowiązkiem przedłożenia przez wykonawcę atestów i certyfikatów użytych materiałów na znak ich zgodności z Polskimi Normami i STWiOR.

Ponadto przewidziano prowadzenie kontroli jakości robót drogowych, zastosowanych technologii i materiałów oraz odbioru prac ulegających zakryciu

¹⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186.

(tzw. „dodatkowe badania kontrolne”) prowadzone przez przedstawiciela zamawiającego, tj. inspektora nadzoru.

Według STWiOR wszystkie koszty związane z wykonaniem badań ponosi wykonawca, a w przypadku niezgodności wyników badań z wymaganiami przepisów prawa lub STWiOR koszty dodatkowych badań ponosi wykonawca (tylko w przypadku stwierdzenia usterek, a w przypadku ich braku koszty te ponosi zamawiający).

W STWiOR, w dziale D – 00.00.00 „wymagania ogólne”, dotyczącym kontroli jakości (pkt 6), podano, że dokumentami budowy są m.in. dziennik budowy oraz rejestr obmiarów, które wykonawca w dniu odbioru ostatecznego przedkłada w oryginale zamawiającemu. Podano również opis sposobu odbioru robót budowlanych.

Specyfikacje techniczne określały wymagania dotyczące posiadania: 1) certyfikatu na znak bezpieczeństwa, wykazującego, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych, 2) deklaracji zgodności lub certyfikatu zgodności z Polską Normą lub aprobaty technicznej w przypadku wyrobów, dla których nie ustalono Polskiej Normy, jeżeli nie są objęte certyfikacją i które spełniają wymogi szczegółowej specyfikacji technicznej.

(akta kontroli tom I str. 269-384, tom II str. 1-154, 456-598)

2.3. Zamówienia objęte kontrolą zostały udzielone na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W wyniku analizy ww. zamówień stwierdzono, że:

- postępowania przeprowadziła komisja przetargowa powołana przez dyrektora PZD, wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia zgodnie z art. 17 ust. 2 upzp,
- przedmiot zamówień określono i jego wartość opisano zgodnie z art. 29–33 i 35 upzp,
- SIWZ zawierały elementy określone w art. 36 upzp, a ich modyfikacje wprowadzano zgodnie z art. 38 ust. 4 upzp,
- ogłoszenia o zamówieniu publicznym zawierały informacje wymagane art. 41 upzp i zostały zamieszczone w sposób określony w art. 11 i 40 upzp,
- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, stosownie do art. 91 upzp,
- odrzucono oferty wykonawców, których treść nie odpowiadała treści SIWZ w przypadkach określonych w art. 89 upzp,
- dopełniono obowiązku zawiadamiania wykonawców i zamieszczania informacji o wyborze oferty zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 upzp,
- treść umów zawartych z wybranymi wykonawcami była zgodna ze złożonymi przez nich ofertami, które były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ,
- w umowach z wykonawcami wprowadzono postanowienia dotyczące kar umownych w przypadku niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania.

(akta kontroli tom I str. 143-464, 482-512, 586-659, tom II str. 155-202, 363-428, 607-662)

2.4. Zawarte umowy o wykonanie drogowych robót budowlanych w trzech analizowanych zadaniach (nr 1, nr 2 i nr 3) były zgodne z projektem umowy zamieszczonym w SIWZ oraz z ofertą wykonawcy złożoną w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W umowach dotyczących przebudowy dróg wykonawcy trzech ww. zadań udzielili gwarancji na 36 miesięcy. Zawarto postanowienia dotyczące kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania

lub nienależytego wykonania zamówienia, a także możliwość naliczania kar umownych za: odstąpienie od wykonania robót przez strony umowy, przerwanie robót przez wykonawcę trwające dłużej niż 7 dni, prowadzenie robót przez podwykonawców niezatwierdzonych i niezgłoszonych zamawiającemu, nieprzedłożenie zamawiającemu poświadczonej kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, brak zapłaty podwykonawcy.

Umowy te nie zawierały zapisów dot. odpowiedzialności wobec zamawiającego z tytułu rękojmi za wady przedmiotu umowy, a także zakresu przedmiotu umowy podlegającego rękojmi oraz konieczności złożenia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli tom I str. 207-219, 482-512, 635-648, tom II str. 219-256, 394-413, 669-698)

2.5. W trakcie realizacji zadania nr 2 dokonano zmiany zapisów umowy (nr 16/PZD/10/2016 z dnia 30.03.2016 r.) poprzez wprowadzenie aneksu nr 1 z 23.06.2016 r. do umowy, który spowodował zwiększenie wartości umowy z kwoty 2.207.738,03 zł do 2.255.149,58 zł (wzrost o 47.411,55 zł). Przyczyną zmiany umowy i zakresu rzeczowego było zastąpienie wykonania utwardzonego pobocza (od km 8+987 do km 9+220, tj. (233 m) kostką brukową z uwagi na prośbę mieszkańców m. Skrudki i Wilczanka, którzy w trosce o bezpieczeństwo dzieci uczęszczających do szkoły skierowali do Wójta Gminy Żyrzyn apel w tej sprawie. Zmiana została dokonana na podstawie zapisu w rozdziale XVII pkt 3 ppkt 3 SIWZ oraz w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym (sekcja IV pkt 3), stosownie do wymogów art. 144 ust. 1 upzp.

(akta kontroli tom II str. 219-256)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i przeprowadzenie przez PZD objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane prowadzone na drogach powiatowych. Postępowania o udzielenie zamówienia zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zawarte umowy odpowiadały warunkom ustalonym w SIWZ oraz wybranym ofertom.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości ich wykonania

Opis stanu
faktycznego

3.1. Szczegółową kontrolą objęto realizację trzech zadań:

1) przebudowę w 2015 r. drogi powiatowej Nr 2202L (klasa techniczna „Z” - droga zbiorcza) Garbów – Gutanów – Czesławice – Nałęczów (ul. Dulębów w Nałęczowie od km 0+327,00 (km roboczy 0+000) do granicy powiatu puławskiego (km roboczy 5+458,22) o długości 5,458 km,

2) przebudowę w 2016 r. drogi powiatowej Nr 2500L (klasa techniczna „Z” - droga zbiorcza) od drogi krajowej nr 17 do m. Baranów od km 7+792,00 do km 12+145,00 oraz od km 13+150,00 do km 15+200,00 o długości 6,403 km,

3) przebudowę w 2017 r. drogi powiatowej Nr 2519L (klasa techniczna „L” - droga lokalna) na odcinku droga wojewódzka nr 738 – Bronowice-Dobrosławów - dawna droga krajowa nr 12 o długości 5,946 km.

PZD realizował trzy ww. zadania na podstawie zgłoszeń wykonania robót budowlanych²¹, niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę. Do robót przystąpiono po upływie terminu na zgłoszenie sprzeciwu przez Starostę²². Zarząd przekazywał wykonawcy plac budowy w terminach określonych w umowie w formie protokołów przekazania placu budowy wraz z adnotacją w dzienniku budowy. Dodatkowo (zadania nr 2 i nr 3) w ww. protokołach zamieszczano informację o przekazaniu wykonawcy dokumentacji projektowej. Protokół dot. zadania nr 1 takiej informacji nie zawierał.

Na każde analizowane zadanie PZD posiadał opracowany projekt czasowej i stałej organizacji ruchu, które zostały uzgodnione z właściwymi organami. Na zadaniu nr 1 przekazano plac budowy 19.06.2015 r., projekt czasowej organizacji ruchu opracowano 19.05.2015 r., a projekt stałej organizacji ruchu 10.07.2015 r. Na zadaniu nr 2 przekazano plac budowy 5.04.2016 r., projekt czasowej i stałej organizacji ruchu opracowano w sierpniu 2015 r. Na zadaniu nr 3 przekazano plac budowy 14.04.2017 r., projekt czasowej i stałej organizacji ruchu opracowano we wrześniu i lipcu 2016 r.

(akta kontroli tom I str. 242-268, 465-515, 536-558, 660-688, tom II str. 204-256, 290-323, 429-455, 663-699, 717-732)

Zgodnie z zapisami STWiOR (zadania nr 2 i 3) w dziale „wymagania ogólne”, pkt 6.1 *Program zapewnienia jakości*, wykonawca był zobowiązany opracować i przedstawić do akceptacji inspektora nadzoru program zapewnienia jakości (PZJ), który m.in. powinien określać zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne i kadrowe i plan organizacji robót gwarantujący wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową i szczegółową specyfikacją techniczną (SST).

Ponadto datę uzgodnienia PZJ należało odnotować w dzienniku budowy - tak stanowiły zapisy zawarte w STWiOR, dział „Wymagania ogólne”, pkt. 6.8., część pierwsza - dziennik budowy. Dzienniki budowy zadań nr 2 i nr 3 nie zawierały zapisów o uzgodnieniu PZJ.

Na żądanie kontrolera NIK, PZD przedłożył PZJ dla trzech analizowanych zadań, z których żaden nie posiadał informacji, kiedy został opracowany oraz czy został zaakceptowany przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

Zdaniem Dyrektora PZD, programy takie jeszcze przed rozpoczęciem robót były opracowane i przedstawione do akceptacji dla Inżyniera (Inspektora nadzoru), jako osoby odpowiedzialnej za nadzorowanie robót i administrowanie kontraktem, wyznaczonego przez Zamawiającego i nie były przekazywane bezpośrednio do PZD.

(akta kontroli tom I str. 116-121, 131-134, 269-382, 536-558, 576-583, 689-695, tom II str. 1-154, 290-323, 456-598, 717-732)

3.2. Terminy realizacji trzech analizowanych zadań były zgodne z umowami. Zadanie nr 1 rozpoczęto 19.06.2015 r., zakończono w dniu 31.08.2015 r., tj. w terminie określonym w umowie²³ z dnia 10.06.2015 r. Końcowego odbioru robót dokonano 11.09.2015 r.

Zadanie nr 2 rozpoczęto 18.04.2016 r., w dniu 19.07.2016 r. zgłoszono zakończenie robót, a końcowego odbioru robót dokonano 29.07.2016 r. Termin określony w umowie²⁴ z dnia 30.03.2016 r. przewidywał wykonanie prac w terminie do 6.09.2016 r.

²¹ Art. 30 Prawa budowlanego.

²² Starosta Powiatu Puławskiego nie wniósł sprzeciwu w sprawie zgłoszonych robót budowlanych polegających na przebudowie ww. dróg powiatowych.

²³ Nr 25/PZD/10/2015.

²⁴ Nr 16/PZD/10/2016 wraz z aneksem nr 1 z dnia 23.06.2016 r.

Zadanie nr 3 rozpoczęto 11.04.2017 r., w dniu 11.09.2017 r. zgłoszono zakończenie robót, a końcowego odbioru robót dokonano 25.09.2017 r. Termin określony w umowie²⁵ z dnia 29.03.2017 r. przewidywał wykonanie prac do 2.10.2017 r.

Podczas realizacji ww. trzech zadań prowadzono dzienniki budowy, w których dokumentowano wykonanie poszczególnych etapów i odcinków drogi. Każdorazowo po wykonaniu odcinka drogi roboty ulegające zakryciu (roboty ziemne, podbudowy, ławy fundamentowe, nawierzchnie jezdni, przepusty) były zgłaszane przez kierownika budowy i odbierane przez inspektora nadzoru, stosownie do wymogów podanych w STWiOR. Ponadto w dziennikach budowy inspektor nadzoru stwierdzał, na podstawie przedstawionych przez wykonawcę wyników oraz badań kontrolnych i laboratoryjnych, odbiór np. warstwy wyrównawczo-wiążącej na podanym odcinku drogi. Inspektor nadzoru nie zgłaszał uwag dotyczących jakości wykonywanych robót i wbudowanych materiałów.

Wykonawcy poszczególnych zadań przedłożyli zamawiającemu (PZD) operat kołaudacyjny, w którym zamieszczono sprawozdanie techniczne z wykonanych prac, wyniki badań laboratoryjnych (zagęszczenia podłoża i podbudowy oraz mieszanek mineralno-asfaltowych), receptury mieszanek mineralno-asfaltowych, atesty, deklaracje i aprobaty techniczne na materiały zastosowane w mieszankach mineralno-asfaltowych, deklaracje zgodności użytych betonów i elementów brukarskich.

Wykonawcy ww. zadań dla wykonanych warstw (wiążącej i ścieralnej) nie przedstawili wyników pomiarów grubości warstw, a wykonawcy zadań nr 1 i 2 nie podali wyników pomiarów szerokości wybudowanej nawierzchni. Wszyscy przedłożyli pomiary spadków poprzecznych, równości poprzecznej i podłużnej oraz PZJ.

W przypadku zadań nr 1, 2 i 3 badania kontrolne w zakresie wykonanej grubości inspektor nadzoru zlecił laboratorium jedynie odnośnie do warstwy ścieralnej, pomimo iż zgodnie ze STWiOR należało wykonać badania grubości warstwy wyrównawczo-wiążącej. Powyższe wyniki badań były podstawą odbioru.

(akta kontroli tom I str. 269-382, 482-515, 536-558, 699-708, tom II str. 1-154, 219-259, 290-323, 345-360, 456-598, 669-702, 717-762, 774-775, 787-826, 846-852)

3.2.1. Przeprowadzone 20.05.2019 r. oględziny zadania nr 1 wykazały, że w nawierzchni wykonanej w 2015 r. z masy bitumicznej, której okres gwarancji upłynął 11.09.2018 r., występują sporadyczne, miejscowe spękania podłużne i poprzeczne, odspojenie w miejscach łączenia łąt jezdni oraz spękania krawędzi, załamania na krawędzi jezdni, siatkowe spękania, w szczególności przy krawędzi jezdni. Ponadto stwierdzono spękania poprzeczne oraz wymycie kruszywa z pobocza, które wody opadowe przeniosły na powierzchnię jezdni. Naniesienie kruszywa wypłukanego z utwardzonego pobocza nastąpiło od km 3+200 do km 3+600, tj. tam, gdzie występuje spadek terenu. Ponadto w trakcie oględzin stwierdzono brak odpływu wód powierzchniowych z powodu niewykonania odwodnienia. Aktualny stan tego odcinka drogi wg kryteriów przyjętych w instrukcjach GDDKiA należy uznać za zadowalający²⁶.

Dyrektor PZD w wyjaśnieniach podała, że ww. spękania pojawiły się nie na skutek niewłaściwej realizacji zadania, lecz prawdopodobnie na skutek dużego obciążenia ruchem pojazdów transportujących materiały i sprzęt, obsługujących modernizację linii kolejowej nr 7. Wymycie kruszywa z pobocza nastąpiło na skutek bardzo obfitych opadów deszczu, jakie wystąpiły tuż przed dokonaniem wizji drogi

²⁵ Nr 20/PZD/10/2017.

²⁶ Według metodologii stosowanej przez GDDKiA, opisanej w instrukcji do Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN).

w terenie. W czasie poprzednich oględzin drogi nie stwierdzano takich przypadków.
(akta kontroli tom I str. 122-130, 709-724)

3.2.2. Oględziny zadania nr 2 przeprowadzone w dniu 25.06.2019 r. wykazały, że nawierzchnia wykonana w 2016 r. z masy bitumicznej, której okres gwarancji upływa w dniu 29.07.2019 r., jest w stanie dobrym²⁷ i nie stwierdzono jej spękań.

Na początku odcinka na długości 128 m droga powiatowa została przejęta przez GDDKiA w związku z realizacją drogi ekspresowej S 17. Prowadzona obok drogi powiatowej zwózka mas ziemnych spowodowała zniszczenie pobocza i naniesienie błota na jezdnię. Ponadto stwierdzono, że na odcinku ok. 29 m nastąpiło zniszczenie pobocza na głębokości 15-20 cm i szerokości 30 cm oraz wyplukanie kruszywa przez wody opadowe, na odcinkach drogi biegnącej w szczególności przez lasy widoczne były duże ilości wyrzuconych do rowów śmieci (butelki plastikowe i szklane).

Dyrektor PZD wyjaśniła, że wykonawca budowy drogi S 17 przed rozpoczęciem prac wykonał inwentaryzację stanu technicznego drogi powiatowej w celu ewentualnego dochodzenia roszczeń w przypadku, gdy stan drogi ulegnie pogorszeniu. Uszkodzenie pobocza oraz naniesienie błota powstało na skutek intensywnych opadów deszczu. Wyznaczony na dzień 24.07.2019 r. przegląd gwarancyjny (ostateczny) drogi wykaze wszelkie uszkodzenia i będzie podstawą do wyegzekwowania ich naprawy.

(akta kontroli tom II str. 335-344, 827-838)

3.2.3. Oględziny zadania nr 3 przeprowadzone w dniu 27.06.2019 r. wykazały, że nawierzchnia wykonana w 2017 r. z masy bitumicznej, której okres gwarancji upłynie w dniu 25.09.2020 r., jest w stanie dobrym²⁸ i nie stwierdzono jej spękań. Na początku odcinka na długości ok. 15 m drogi powiatowej znajdowało się zniszczone oznakowanie poziome – przed przejściem dla pieszych brak siedmiu spośród dziesięciu zamontowanych urządzeń U-25 b, tzw. „kocich oczek” (pięciu na jednym pasie i dwóch na drugim pasie jezdni), ponadto oznakowanie poziome na przejściu dla pieszych i podwójna linia ciągła wymagają odnowienia z uwagi na utratę właściwości odblaskowych. Stwierdzono starte oznakowanie poziome przy przystanku autobusowym, które również wymaga odnowienia z uwagi na utratę właściwości odblaskowych. Stwierdzono także na długości ok. 50 m zniszczoną skarpe (rów o głębokości ok. 1,5 m i szerokości 2,0 m), brak wyprofilowania rowu odwadniającego oraz zniszczony słupek U-1 a, ostrzegający o niebezpieczeństwie. Ponadto stwierdzono odpady w rowach (puszka aluminiowa po napoju, butelki plastikowe, opony samochodowe – 7 szt.).

(akta kontroli tom II str. 778-786, 839-843)

Dyrektor PZD wyjaśniła, że elementy odblaskowe w rejonie przejścia dla pieszych zostały zniszczone z przyczyn eksploatacyjnych. PZD wyznaczył na dzień 17.07.2019 r. przegląd w okresie gwarancyjnym, podczas którego wskazana będzie m.in. konieczność odnowienia przez wykonawcę robót oznakowania poziomego i poprawa funkcjonowania systemu odwodnienia drogi. Ponadto Dyrektor PZD poinformowała, że skieruje pracowników Obwodu Drogowo-Mostowego do ponownego posprzątania pasa drogowego, pomimo iż 07.03.2019 r. po okresie zimowym takie sprzątanie przeprowadzono.

(akta kontroli tom II str. 778-786, 839-843)

3.3. PZD ustanowił inspektora nadzoru inwestorskiego dla trzech analizowanych przebudów odcinków dróg powiatowych (Nr 2202L, 2500L, 2519L), mimo iż dla tego rodzaju robót nie był wymagany taki nadzór - wykonywano roboty na

²⁷ Według metodologii SOSN stosowanej przez GDDKiA.

²⁸ Według metodologii SOSN stosowanej przez GDDKiA.

podstawie zgłoszenia. Wyboru inspektora dokonano na podstawie złożonych ofert na poszczególne zadania. Wybrano najtańszą ofertę. Dla zadania nr 1 wartość oferty wynosiła 39.380 zł i stanowiła 1,97% wartości umowy zawartej z wykonawcą, dla nr 2 - odpowiednio 39.852 zł i 1,81%, nr 3 - 39.729 zł i 1,43%.

Inspektor nadzoru posiadał uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi i projektowania bez ograniczeń w specjalności drogi i wykonywania nadzoru inwestorskiego. Z umów²⁹ na pełnienie funkcji inspektora nadzoru wynikało, że do obowiązków inspektora należało kompleksowe prowadzenie nadzoru nad realizacją zamówienia, reprezentowanie PZD na budowie poprzez sprawowanie kontroli zgodności budowy z projektem, sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, potwierdzanie faktycznie wykonywanych robót i kontrolowanie rozliczenia budowy.

W trakcie realizacji zadań nr 1, 2 i 3 inspektor nadzoru odbierał roboty zanikowe i ulegające zakryciu, dokumentując to wpisem w dzienniku budowy. Np. na zadaniu nr 2 w dniu 27.04.2016 r. odebrano wykonanie koryta jezdni o głębokości 35 cm, jednocześnie wykonawca przedłożył wyniki badań zagęszczenia podłoża, 29.04.2016 r. odebrano wykonanie 10 cm warstwy odsączającej z piasku, 7.05.2016 r. odebrano górną warstwę podbudowy o grubości 20 cm z kruszywa łamanego, 28.05.2016 r. potwierdzono poprawność wykonywania oczyszczenia i skroplenia emulsją asfaltową istniejącej nawierzchni oraz ułożenie siatki na połączeniu starej konstrukcji z nową, 29.05.2016 r. potwierdzono wykonanie warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego, 27.06.2016 r. potwierdzono wykonanie warstwy ścieralnej o grubości 4 cm.

W ramach umów zawartych z PZD inspektor nadzoru zlecił laboratorium, które nie było akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji w Warszawie, badanie m.in. grubości warstwy ścieralnej, zawartości wolnych przestrzeni i zagęszczenia, uziarnienia mieszanki mineralnej na trzech analizowanych zadaniach. Wyniki badań wykazały, że grubość warstwy ścieralnej i inne parametry mieściły się w dopuszczalnych granicach.

Według wyjaśnień Dyrektor PZD „dokumentacja potwierdzająca prawidłowe wykonanie warstwy ścieralnej stanowi odrębne opracowanie. Na zlecenie inspektora nadzoru badania te przeprowadziło niezależne laboratorium drogowe. Wycięto próbki z warstwy ścieralnej w obecności inspektora nadzoru i wykonawcy robót, a następnie zbadano grubość i inne cechy fizyczno-mechaniczne nawierzchni. Także takie badania są zawarte w dokumentach odbioru tych dróg”.

Wykonawcy poszczególnych zadań (nr 1, 2 i 3) nie przedstawili zamawiającemu (PZD) dokumentów potwierdzających, że dokonano sprawdzenia grubości wykonanej warstwy wyrównawczej i wiążącej oraz ścieralnej jezdni. Zgodnie z zapisami w umowie na realizację zadania wykonawca przed zgłoszeniem gotowości do odbioru końcowego miał obowiązek wykonania prób i sprawozdań, skompletowania i dostarczenia zamawiającemu dokumentów niezbędnych do oceny prawidłowego wykonania umowy, wynikających z przepisów Prawa budowlanego oraz zgodnych ze STWiOR – *wymagania ogólne*.

(akta kontroli tom I str. 528-558, tom II str. 275-323, 345-360, 707-762, 787-826, 846-852)

3.4. Zgłoszenie zakończenia robót i gotowości do odbioru odbywało się na podstawie wpisu do dziennika budowy oraz w formie zawiadomień pisemnych. Odbiory końcowe zadań nr 1, 2 i 3 dokonane zostały w terminach określonych w umowach z wykonawcami.

²⁹ Nr 31/PZD/10/2015 z 11.06.2015 r., Nr 16a/PZD/10/2015 z 30.03.2016 r., Nr 13/PZD/10/2017 z 24.03.2017 r.

W § 9 umów (zadanie nr 2 i 3) zawartych z wykonawcami postanowiono, że do obowiązków wykonawcy przed zgłoszeniem gotowości do odbioru końcowego należy: wykonanie prób i sprawozdań, skompletowanie i dostarczenie zamawiającemu dokumentów niezbędnych do oceny prawidłowego wykonania umowy wynikających z przepisów Prawa budowlanego oraz zgodnych ze STWiOR – *wymagania ogólne*.

W § 8 umowy (zadanie nr 1) wykonawca zgłaszający roboty do odbioru zobowiązany był do przygotowania kompletnego operatu kołaudacyjnego zawierającego sprawozdanie techniczne, księgę obmiarów robót oraz certyfikaty jakościowe wbudowanych materiałów.

W STWiOR określono, że do odbioru ostatecznego wykonawca jest zobowiązany przygotować: dokumentację projektową z naniesionymi zmianami, szczegółowe specyfikacje techniczne, receptury i ustalenia technologiczne, dzienniki budowy i książki obmiarów (oryginały), wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych, zgodne z SST i PZJ, deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, zgodne z SST i PZJ, opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru, wykonanych zgodnie z SST, i PZJ, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia terenu, kopie mapy zasadniczej powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. W przypadku, gdy wg komisji roboty pod względem przygotowania dokumentacyjnego nie będą gotowe do odbioru ostatecznego, komisja w porozumieniu z wykonawcą wyznaczy ponowny termin odbioru ostatecznego robót.

(akta kontroli tom I str. 269-382, 482-494, 515, 536-558, tom II str. 1-154, 219-265, 290-323, 456-598, 669-706, 717-732)

Do odbioru zadania nr 1 wykonawca przedłożył operat zawierający: sprawozdanie techniczne, opis technologiczny wykonanych robót (podbudowy, remontów cząstkowych nawierzchni, wykonanie warstwy wiążącej i ścieralnej, zjazdów, przepustów, oznakowania pionowego i poziomego), kosztorys powykonawczy, zaświadczenia biura usług geodezyjnych o wykonanej inwentaryzacji geodezyjnej przebudowywanej drogi, sprawozdania z badania typu mieszanek mineralno-asfaltowych, receptury mieszanki mineralno-asfaltowej dla warstwy wiążącej i ścieralnej, deklaracje właściwości użytkowych wbudowanych materiałów (grysów, asfaltu, krawężników, rur), deklaracje zgodności materiałów z PN, sprawozdanie z badań mieszanki mineralno-asfaltowej użytej do warstwy wiążącej i ścieralnej, wyniki pomiarów spadków poprzecznych i równości poprzecznej dla warstwy wiążącej i ścieralnej.

Do odbioru zadania nr 2 wykonawca przedłożył operat zawierający: sprawozdanie techniczne z opisem wykonanych robót, badania laboratoryjne podbudowy (wskaźniki zagęszczenia), opinię technologiczną składu betonu asfaltowego użytego do wykonania warstwy wyrównawczo-wiążącej i ścieralnej (mieści się w granicach odchyłek dopuszczalnych normą), pomiary cech geometrycznych warstwy ścieralnej (równości poprzecznej, spadku poprzecznego, równości podłużnej), receptury mieszanek mineralno-asfaltowych, atesty, deklaracje i aprobaty na materiały zastosowane do wytworzenia mieszanki mineralno-asfaltowej, certyfikaty, aprobaty techniczne dot. oznakowania pionowego i poziomego oraz zastosowane elementy bezpieczeństwa ruchu drogowego, deklaracje właściwości użytkowych wbudowanych materiałów i wyrobów (krawężników, betonów).

Do odbioru zadania nr 3 wykonawca przedłożył operat zawierający: sprawozdanie techniczne, opis technologiczny wykonanych robót (rozbiórkowe, pomiarowe, ziemne, podbudowy, nawierzchnie, oznakowanie dróg), pomiary warstwy wyrównawczo-wiążącej oraz warstwy ścieralnej (spadku poprzecznego, równości

poprzecznej, równości podłużnej oraz szerokości jezdni), sprawozdania z badań uziarnienia kruszyw, sprawozdania z badania typu mieszanek mineralno-asfaltowych, receptury mieszanki mineralno-asfaltowej dla warstwy wiążącej i ścieralnej), deklaracje zgodności użytych materiałów z PN, sprawozdanie z badań mieszanki mineralno-asfaltowej użytej do warstwy wiążącej i ścieralnej, deklaracje producentów o właściwościach użytkowych wytworzonych produktów, aprobaty techniczne dot. oznakowania pionowego i poziomego oraz zastosowane elementy bezpieczeństwa ruchu drogowego, zaświadczenia biura usług geodezyjnych o wykonanej inwentaryzacji geodezyjnej przebudowywanej drogi.

(akta kontroli tom II str. 741-762, 787-826, 846-853)

Wykonawcy trzech analizowanych zadań sporządzili geodezyjną inwentaryzację powykonawczą.

Protokoły odbioru ostatecznego nie zawierały informacji, jakie dokumenty przekazał zamawiającemu wykonawca. Przy odbiorach końcowych ww. trzech zadań nie ujawniono wad.

(akta kontroli tom I str. 515, 584-585, tom II str. 259-265, 361-362, 702-706, 772-773)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wyegzekwowano od wykonawców udokumentowania w dziennikach budowy sporządzenia i przedłożenia przez wykonawców inspektorowi nadzoru do akceptacji programu zapewnienia jakości (PZJ) oraz harmonogramów robót w zakresie przebudowy dróg powiatowych Nr 2500L i 2519L. Obowiązek taki wynikał ze STWiOR – dział „wymagania ogólne”, pkt 6.8 - dokumenty budowy, część pierwsza - dziennik budowy, stanowiącej część umowy z wykonawcą.

Wykonawca oraz inspektor nadzoru działający w imieniu PZD nie odnotowali w dzienniku budowy daty uzgodnienia PZJ.

Dyrektor PZD w wyjaśnieniach podała, że zgodnie ze STWiOR odpowiedzialność za prowadzenie dziennika budowy spoczywa na wykonawcy. Takich wpisów powinien dopilnować inspektor nadzoru. Prawdopodobnie wykonawca nie wpisał do dziennika budowy daty uzgodnienia przez inspektora nadzoru PZJ i harmonogramów robót poprzez przeoczenie.

(akta kontroli tom I str. 131-134, 269-382, 536-558, 576-583, 689-695, tom II str. 1-154, 290-323, 456-598, 717-732)

2. Zarząd nie wyegzekwował od wykonawców zadań nr 1, 2 i 3 wykonania i przedłożenia PZD w operacie kolaudacyjnym wyników pomiarów grubości warstw nawierzchni jezdni. Obowiązek dokonania i przedstawienia ww. pomiarów wynikał ze szczegółowych postanowień STWiOR, tj.:

a) do pomiarów warstwy wiążąco-wyrównawczej z betonu asfaltowego wykonawcy zostali zobowiązani zapisami w dziale „Warstwa wyrównawcza i wiążąca z betonu asfaltowego”, punkt 6 - Kontrola jakości robót STWiOR, stanowiącej załącznik do zawartych umów. Odpowiednio: dla zadania nr 1 w ppkt 6.4 – Częstotliwość badań, poz. 6 tabeli³⁰, a dla zadań nr 2 i 3 – ppkt 6.3.2 - Badania wykonawcy (w czasie robót), pozycja „wykaz ilości materiałów lub grubości wykonanej warstwy” oraz punkt 5 - Wykonanie robót, ppkt 5.8 - Wbudowanie mieszanki mineralno-asfaltowej.

Z ww. zapisów wynikało, że grubość wykonanej warstwy powinna być sprawdzana co 25 m, w co najmniej trzech miejscach (w osi i przy brzegach warstwy);

³⁰ Częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów wykonanej nawierzchni z betonu asfaltowego.

b) do pomiarów warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego wykonawcy zostali zobowiązani zapisami w dziale „Warstwa ścieralna z betonu asfaltowego”, punkt 6 - Kontrola jakości robót STWiOR, stanowiącej załącznik do zawartych umów. Odpowiednio: dla zadania nr 1 w ppkt 6.4.1 – Częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów, pozycja 7 tabeli³¹, a dla zadań nr 2 i 3 – ppkt 6.3.2 - Badania wykonawcy (w czasie robót), pozycja „wykaz ilości materiałów lub grubości wykonanej warstwy” oraz punkt 5 - Wykonanie robót, ppkt 5.8 - Wbudowanie mieszanki mineralno-asfaltowej.

Z ww. zapisów wynikało, że w przypadku zadania nr 1 wykonawca był zobowiązany do badania grubości wykonanej warstwy ścieralnej, przynajmniej 2 próbek z każdego pasa o powierzchni do 3.000 m², zaś w przypadku zadań nr 2 i 3 grubość wykonanej warstwy ścieralnej powinna być sprawdzana co 25 m, w co najmniej trzech miejscach (w osi i przy brzegach warstwy).

Dyrektor PZD w wyjaśnieniach podała: „Wykonawca nie załączył w operacie kolaudacyjnym swoich badań grubości, gdyż uczestniczył w badaniach przeprowadzonych na zlecenie inspektora nadzoru. Dla inspektora nadzoru zawsze bardziej obiektywne są wyniki badań przeprowadzone przez niezależne laboratorium od wyników badań wykonawcy”. Ponadto podała, że „nie bada się grubości warstwy wyrównawczej, gdyż jej grubość jest zmienna w każdym przekroju drogi. Warstwa wiążąca o stałej grubości, której grubość można byłoby badać, nie występowała na tych zadaniach”. Ponadto Dyrektor PZD wyjaśniła, że „poprawność wykonywanych warstw stwierdzono na podstawie bieżących pomiarów w trakcie trwania prowadzonych robót, dokonywanych przez wykonawcę pod nadzorem inspektora nadzoru”.

Z projektów budowlano-wykonawczych wynikało, że grubość warstwy wyrównawczo-wiążącej wynosiła: w przypadku zadania nr 1 od 4 cm do 6 cm (średnio 5 cm), a dla zadań nr 2 i 3 średnia grubość wynosiła odpowiednio 5 cm i 6 cm. Grubość warstwy ścieralnej we wszystkich trzech zadaniach wynosiła 4 cm. Z kosztorysów ofertowych wykonawców wynikało, że ww. grubości warstw zostały ujęte w pozycjach kosztorysowych, na podstawie których wyliczono wartość kosztorysową zadania.

Wykonawcy ww. zadań takich danych po zakończeniu realizacji zadań nie przedłożyli zamawiającemu.

(akta kontroli tom I str. 116-121, 139-142, 305-321, tom II str. 82-105, 527-550)

3. Nie wyegzekwowano od wykonawców robót lub inspektora nadzoru przedłożenia PZD rejestrów/książek obmiarów wykonanych robót dotyczących przebudowy dróg Nr 2202L, 2500L i 2519L, do celów odbioru końcowego robót.

Dla zadań dot. ww. dróg obowiązek taki wynikał z wymogów ujętych w STWiOR w dziale „Wymagania ogólne” w pkt 7 i 8 - obmiar robót i odbiór robót, ppkt 8.4.2 - dokumenty do odbioru, które stanowią, że wykonawca do odbioru ostatecznego jest zobowiązany przygotować dokumenty, m.in. (pkt 4) dziennik budowy i rejestry (książki) obmiarów (oryginały).

Dla zadania nr 1 dotyczącego drogi Nr 2202L obowiązek taki wynikał z postanowień § 8 pkt 6a umowy, który stanowił, że wykonawca, zgłaszając gotowość odbioru robót, zobowiązany jest przygotować kompletny operat kolaudacyjny, zawierający m.in. księgę obmiaru robót.

Dla zadań nr 2 i 3 dotyczących dróg Nr 2500L i 2519L obowiązek taki wynikał z § 9 pkt 2 umów, stanowiącego że przed zgłoszeniem gotowości do odbioru końcowego robót wykonawca ma obowiązek wykonania prób i sprawdzeń, skompletowania i dostarczenia zamawiającemu dokumentów niezbędnych do oceny prawidłowego

³¹ Częstotliwość oraz zakres badań i pomiarów wykonanej nawierzchni z betonu asfaltowego.

wykonania przedmiotu umowy, wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz zgodnych ze STWiOR (dział „Wymagania ogólne”).

W związku z powyższym PZD przy odbiorze końcowym i w trakcie kontroli NIK nie dysponował kompletną dokumentacją powykonawczą zleconych zadań.

Dyrektor PZD w wyjaśnieniach podała, że PZD w Puławach nie posiada ksiąg obmiarów dla przedmiotowych trzech zadań inwestycyjnych, a zakresy (obmiary) potwierdzone zostały kosztorysem powykonawczym wykonawcy zaakceptowanym przez inspektora nadzoru. Według Dyrektora PZD, książki obmiarów znajdują się w posiadaniu inspektora nadzoru i wykonawcy robót, książki te miały stanowić załącznik do operatu kołaudacyjnego i prawdopodobnie przez przeoczenie nie zostały dołączone do tegoż operatu.

Pomimo żądań kontrolera NIK, PZD nie przedłożył kontrolerowi NIK rejestrów (ksiąg) dla trzech analizowanych zadań, a jedynie dzienniki budowy bez rejestru (książki) obmiarów.

(akta kontroli tom I str. 139-142, 269-382, 482-494, 515, 536-558, tom II str. 1-154, 219-265, 290-323, 456-598, 669-706, 717-732)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Powiatowy Zarząd Dróg podjął odpowiednie działania dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przebiegiem robót budowlanych na objętych szczegółową kontrolą zadaniach dotyczących przebudowy dróg powiatowych Nr: 2202L, 2500L i 2519L. Dla tych zadań PZD ustanowił inspektora nadzoru inwestorskiego, pomimo że dla tego rodzaju robót nie było to wymagane – roboty wykonywano na podstawie zgłoszenia.

Inspektorzy prawidłowo sprawowali merytoryczny nadzór nad realizacją robót budowlanych, nie zapewnili jednak rzetelnego wywiązywania się wykonawców robót z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy zgodnie z postanowieniami umów, określającymi zasady prowadzenia tej dokumentacji.

Nie udokumentowano w dziennikach budowy przedłożenia przez wykonawcę inspektorowi nadzoru do akceptacji PZJ oraz harmonogramów robót w zakresie przebudowy dróg powiatowych Nr 2500L i 2519L.

Nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg Nr 2202L, 2500L i 2519L wykonania i przedłożenia w operacie kołaudacyjnym wyników pomiarów grubości warstwy wiążąco-wyrównawczej i warstwy ścieralnej nawierzchni jezdni oraz przedłożenia PZD rejestrów/ksiąg obmiarów wykonanych robót dotyczących przebudowy ww. dróg do celów odbioru końcowego robót.

OBSZAR

4. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy oraz należnych kar umownych i odszkodowań

Opis stanu faktycznego

4.1. Do dnia zakończenia kontroli NIK Zarząd wraz z wykonawcami dokonywał przeglądów w trakcie trwania gwarancji dla trzech analizowanych zadań. W jednym przypadku (dot. zadania nr 1) nie przeprowadzono odbioru pogwarancyjnego wyznaczonego na ostatni dzień gwarancji, a w pozostałych dwóch przypadkach do dnia zakończenia kontroli NIK nie upłynął okres 36-miesięcznej gwarancji od daty odbioru ostatecznego robót.

Zadanie nr 1 - w protokole odbioru końcowego z dnia 11.09.2015 r. nie wykazano uwag i wad w zakresie wykonanych prac budowlanych.

W § 8 pkt 7 umowy z wykonawcą zapisano, że zamawiający (Zarząd) ostatniego dnia okresu gwarancji dokonuje z udziałem wykonawcy odbioru pogwarancyjnego, z którego sporządza się protokół. Okres gwarancji wynosił 36 miesięcy (do 11.09.2018 r.) od dnia zakończenia odbioru końcowego.

PZD, pomimo braku zapisu w umowie z wykonawcą, w trakcie trwania gwarancji wzywał wykonawcę i dokonywał przeglądów gwarancyjnych w dniach 29.06.2016 r., 7.12.2017 r. i 26.04.2018 r.

W protokole z 29.06.2016 r. wykazano nieprawidłowości w wykonaniu odwodnienia jezdni w rejonie wiaduktu kolejowego w m. Czesławice oraz na początku odcinka drogi w m. Nałęczów. Po intensywnych opadach woda gromadzi się na jezdni (okolice wiaduktu kolejowego) oraz przelewa się przez krawężnik koryta odwadniającego. W protokole zapisano, że problem zastoisk wodnych pod wiaduktem kolejowym zostanie rozwiązany podczas przebudowy linii kolejowej nr 7 biegnącej nad ww. drogą powiatową. Przebudowa linii kolejowej nr 7 do dnia zakończenia kontroli NIK nie została zakończona. Problem dot. zastoisk wodnych został zgłoszony do PZD w dniu 15.11.2017 r. przez jednego z mieszkańców Czesławic.

PZD wyznaczył na dzień 7.12.2017 r. kolejny przegląd gwarancyjny, podczas którego uzgodniono, że wykonawca robót naprawi pobocze na odcinku od drogi powiatowej nr 2542L do wiaduktu na odcinku o długości ok. 150 m. W dniu 21.12.2017 r. wykonawca zgłosił usunięcie usterek zapisanych w ww. protokole.

W trzecim protokole pogwarancyjnym z dnia 26.04.2018 r. nie stwierdzono usterek.

W dniu 11.09.2018 r. upłynął okres gwarancji wykonania przebudowy odcinka drogi Nr 2202L (36 miesięcy od daty odbioru końcowego). W końcowym okresie gwarancji PZD nie dokonał jednak wspólnie z wykonawcą robót drogowych tzw. „odbioru pogwarancyjnego”.

W trakcie oględzin przeprowadzonych w dniu 20.05.2019 r. stwierdzono w okolicach stawów w m. Czesławice oraz w rejonie wiaduktu kolejowego brak odpływu wód powierzchniowych z powodu niewykonania odwodnienia.

(akta kontroli tom I str. 482-497, 515, 565-575, 709-724)

Zadanie nr 2 - w trakcie odbioru ostatecznego (29.07.2016 r.) nie stwierdzono uwag. W treści umowy nie zawarto zapisu dot. końcowego przeglądu gwarancyjnego (tzw. „przeглядów pogwarancyjnych”), jedynie zapisano, że gwarancja jakości wykonania robót wynosi 36 miesięcy od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego.

PZD wyznaczył termin przeglądu gwarancyjnego na 27.03.2019 r. W trakcie przeglądu zgłoszono zapadnięcie się pięciu krutek odwadniających, konieczność wykonania uszczelnienia złącza podłużnego oraz odnowienia oznakowania poziomego na całej drodze. W wyznaczonym terminie do 28.06.2019 r. wykonawca usunął ww. usterki.

(akta kontroli tom II str. 219-256, 259, 324-334)

Zadanie nr 3 - w trakcie odbioru ostatecznego (25.09.2017 r.) nie stwierdzono uwag. W umowie z wykonawcą robót drogowych nie zawarto zapisu dot. końcowego przeglądu gwarancyjnego (tzw. „przeглядów pogwarancyjnych”), jedynie zapisano, że gwarancja jakości wykonania robót wynosi 36 miesięcy od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego.

PZD wyznaczył termin przeglądu gwarancyjnego na 26.04.2018 r. W trakcie przeglądu zgłoszono zapadnięcie się jezdni na przeprawie w m. Kajetanów. Usterka została usunięta.

(akta kontroli tom II str. 669-686, 702, 775-777)

Dyrektor PZD wyjaśniła, że „rękojmia jest odpowiedzialnością za wady, przysługującą z mocy samego prawa. Uregulowana jest w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (w szczególności w art. 556-576 oraz art. 656 w zw. z art. 636 i art. 638). Rękojmia za wady jest więc instytucją, która powstaje z mocy prawa i nie wymaga sporządzenia odrębnego oświadczenia woli. Odpowiedzialność z tytułu rękojmi ma charakter absolutny, ponoszona jest na zasadzie ryzyka, tzn. że Wykonawca podlega jej niezależnie od tego, czy ponosi winę za wadę, a nawet od tego, czy wadliwość mógł przewidzieć. W umowach będących przedmiotem kontroli brak jest zapisów mówiących wprost nie tylko o przysługującym Zamawiającemu (PZD) uprawnieniu z tytułu rękojmi za wady, ale też brak jest wyraźnego zapisu mówiącego o ograniczeniu lub wyłączeniu rękojmi. W umowach tych znajduje się zapis mówiący, iż w sprawach nieuregulowanych w umowie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Taki zapis oznacza możliwość skorzystania przez Zamawiającego z zapisów Kodeksu cywilnego, dotyczących m.in. uprawnień z tytułu rękojmi za wady. Reasumując, należy stwierdzić, że PZD jako Zamawiający nie miał obowiązku literalnego wpisania do umowy o realizację zamówienia publicznego kwestii związanych z rękojmią. W sytuacji, w której zawarł w umowie zapis, iż w sprawach nieuregulowanych w niej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego – zachował swoje uprawnienia wynikające z rękojmi uregulowanej w Kodeksie cywilnym”.

Ponadto Dyrektor PZD w uzupełnieniu powyższych wyjaśnień podała, że od stycznia 2018 r. w zawieranych umowach o realizację zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych znajdowały się zapisy dotyczące zarówno rękojmi, jak i gwarancji.

(akta kontroli tom I str. 131-134, 138)

4.2. W trzech analizowanych zadaniach nie odnotowano przypadków niewywiązywania się wykonawcy robót z ustaleń zawartych w umowie. Nie odnotowano opóźnień w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnień w usunięciu wad, stwierdzonych przy odbiorze końcowym, pogwarancyjnym lub odbiorze w okresie rękojmi oraz przerw w pracy z przyczyn zależnych od wykonawcy. W związku z powyższym PZD nie miał podstaw do zastosowania kar umownych, określonych w umowach zawartych z wykonawcami.

(akta kontroli tom I str. 482- 515, 565-575, 717-732, tom II str. 219-259, 290-334, 669-702, 717-732, 775-777)

4.3. PZD w umowach na wykonanie trzech analizowanych zadań (nr 1, 2 i 3) nie żądał zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Według art. 147 ust. 1 upzp zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (ust. 2).

W latach 2012-2018 w jednym przypadku PZD jako Zamawiający żądał zabezpieczenia należytego wykonania umowy³².

Nie wystąpiły jednak przypadki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w których można by wykorzystać takie zabezpieczenia.

(akta kontroli tom I str. 116-121, 482- 512, tom II str. 219-256, 669-698)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie dokonano z udziałem wykonawcy zadania nr 1 tzw. „odbioru pogwarancyjnego”, co stanowiło naruszenie postanowień § 8 pkt 7 umowy

³² W zamówieniu nr 3/PZD/2018 - umowa nr 26/PZD/10/2018 z dnia 11.05.2018 r. dla inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 1516L od dr. kraj. 17 do dr. gminnej 107412L”.

z wykonawcą, gdzie ustalono m.in., że „Zamawiający ostatniego dnia okresu gwarancji dokonuje z udziałem Wykonawcy odbioru pogwarancyjnego. ...”

Zastępca dyrektora PZD wyjaśnił, że „przeгляд gwarancyjny, dotyczący zadania przebudowy drogi powiatowej nr 2202L, przeprowadzony był w dniu 26.04.2018 r. w obecności inwestora, inspektora nadzoru i wykonawcy robót. W trakcie przeglądu nie stwierdzono uwag co do jakości wykonanej przebudowy. W końcowym okresie gwarancyjnym ww. teren przebudowy był na bieżąco szczegółowo monitorowany przez pracowników PZD i w razie konieczności podjęta zostałaaby interwencja w postaci przeglądu ostatecznego. Ze względu na nawal robót inwestycyjnych i zadań bieżących oraz brak powstałych usterek w pozostałym okresie gwarancyjnym komisja podjęła decyzję, że odbiór ten będzie jednocześnie odbiorem ostatecznym”.

Z ww. dokumentu, tj. „protokołu odbioru gwarancyjnego” nie wynikało, iż komisja podjęła decyzję, że odbiór ten będzie jednocześnie odbiorem ostatecznym.

(akta kontroli tom I str. 482-512, 565-575, tom II str. 844-845)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PZD w badanym zakresie, pomimo iż dla zadania nr 1 w wyznaczonym terminie nie dokonano odbioru pogwarancyjnego.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonywanie w dzienniku budowy, zgodnie z wymogami STWiOR, wpisów potwierdzających uzgodnienie przez inspektora nadzoru programu zapewnienia jakości.
2. Wymaganie od wykonawców przedłożenia w dokumentacji do celów odbioru końcowego wyników pomiarów warstw nawierzchni jezdni, zgodnie z wymogami zawartymi w STWiOR i określonymi w umowach.
3. Dokonywanie odbioru wykonanych zadań po wyegzekwowaniu od wykonawcy robót wszystkich wymaganych dokumentów, określonych w STWiOR i umowach.
4. Dokonywanie tzw. „odbiorów pogwarancyjnych”, w końcowych dniach obowiązywania gwarancji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, 31 lipca 2019 r.

Kontroler
Jerzy Bielał
główny specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

.....
podpis