



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU. 410.008.05.2019

**Pan
Witold Kowalik
Burmistrz Modliborzyc**

Urząd Miejski w Modliborzycach
ul. Józefa Piłsudskiego 63
23-310 Modliborzycy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Modliborzycach, ul. Józefa Piłsudskiego 63, 23-310 Modliborzycy (dalej: „Urząd” lub „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kowalik – Burmistrz Modliborzyc od dnia 1 stycznia 2014 r., wcześniej, od dnia 12 grudnia 1995 r. Wójt Gminy Modliborzycy ¹ (akta kontroli tom I str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg j.s.t. 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	Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/89/2019 z 3 czerwca 2019 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd zapewnił należyty nadzór nad realizacją robót drogowych prowadzonych na zadaniach objętych kontrolą. Pomimo braku takiego obowiązku ustanowiono dla tych robót Inspektorów Nadzoru posiadających wymagane uprawnienia budowlane. Część podejmowanych działań nie była jednak przez nich rzetelnie dokumentowana. W ramach sprawowanego nadzoru inwestorskiego nie wyegzekwowano niektórych obowiązków wynikających z zawartych umów oraz STWiOR, dotyczących: rozpoczęcia, prowadzenia i rzetelnego dokumentowania realizowanych robót drogowych, a także ich odbiorów. Powyższe nieprawidłowości nie spowodowały negatywnych skutków dla jakości robót budowlanych wykonanych na zadaniach objętych kontrolą. I tak:

- nie wyegzekwowano od wykonawców remontu drogi 108728L i budowy drogi 108726L opracowania i przedstawienia do aprobaty Inspektorom Nadzoru programów zapewnienia jakości (PZJ). Brak tych opracowań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych;

¹ Z dniem 1 stycznia 2014 r., na podstawie § 3 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy (Dz.U. poz. 869) Modliborzycy uzyskały status miasta.

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.

- nie wyegzekwowano od wykonawcy remontu drogi 108728L sporządzenia i stosowania przy prowadzeniu robót drogowych dziennika budowy oraz organizacji ruchu drogowego zatwierdzonej dla danego zadania przez organ zarządzający ruchem;
- nie wyegzekwowano od wykonawców sporządzenia i przedstawienia niektórych dokumentów, istotnych dla potwierdzenia właściwej jakości wykonanych robót, tj. w szczególności badań potwierdzających wykonanie poszczególnych warstw o wymaganej grubości oraz spełniania wymagań co do równości nawierzchni, a także wymaganych (zgodnie z dokumentacją przetargową) przez Urząd książek obmiarów.

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ⁴ i zawarte umowy należycie zabezpieczały interesy Urzędu. Przeprowadzono również przewidziane przeglądy gwarancyjne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na koniec roku 2011 Gmina Modliborzyce (dalej: „Gmina”) zarządzała siecią dróg o długości 76,817 km, z tego 42,273 km dróg posiadało nawierzchnię twardą (w tym 37,024 nawierzchnię ulepszoną), a 34,544 km nawierzchnię gruntową (7,098 km wzmocnioną i 27,446 km naturalną).

Na koniec 2018 r. sieć dróg gminnych wynosiła 102,892 km, z tego 53,044 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej (47,795 km ulepszonej i 5,249 km nieulepszonej) a 49,848 km drogi o nawierzchni gruntowej (7,384 km wzmocnionej i 42,464 km naturalnej).

Ponadto, na podstawie porozumienia zawartego w dniu 4.01.2016 r. Gmina zarządzała odcinkiem drogi powiatowej nr 2804L Modliborzyce-Błażek, o dł. 5,548 km. W porozumieniu wskazano, że obowiązuje ono do dnia 31.12.2023 r.

(akta kontroli tom I str. 18)

1.2. W latach 2012-2018 wybudowano 0,564 km dróg gminnych, przebudową i rozbudową objęto 7,485 km dróg, a remontami 11,945 km dróg.

Na zadania te wydatkowano ogółem 8 908 tys. zł, w tym: 3 970,5 tys. zł ze środków własnych oraz 4 937,5 tys. zł z pozyskanych środków zewnętrznych, z tego na budowę drogi: 728,1 tys. zł, w tym środki własne 368,9 tys. zł i środki zewnętrzne 359,2 tys. zł (budżet państwa, samorząd powiatowy i gminny, ochotnicza straż pożarna, podmiot prywatny)⁶. Na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano 3 386,2 tys. zł, w tym: 1 083,1 tys. zł stanowiły środki własne i 2 303,1 tys. zł środki zewnętrzne (gminne, budżetu państwa, samorządu województwa lubelskiego)⁷. Na remonty wydatkowano 4 793,7 tys. zł, w tym: 2 518,5 tys. zł ze środków

⁴ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Zadanie zrealizowane w 2014 r. środki zewnętrzne

⁷ W poszczególnych latach na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano: w 2016 r.: 556,5 tys. zł (186,5 tys. zł pochodziło ze środków własnych Gminy, 370,0 tys. zł sfinansowano ze środków zewnętrznych), w 2017 r. – 890,0 tys. zł (334,2 tys. zł i 555,8 tys. zł); w 2018 r. – 1 939,7 tys. zł (562,4 tys. zł i 1 377,3 tys. zł). W latach 2012-2015 nie ponoszono na te zadania wydatków.

własnych i 2 275,2 tys. zł ze środków zewnętrznych (gminnych i z budżetu państwa)⁸.

(akta kontroli tom I str. 19-22)

1.3. W okresie objętym kontrolą Urząd samodzielnie wykonywał zadania związane z zarządzaniem drogami gminnymi. Zadania dotyczące przebudowy lub remontów realizowało dwóch pracowników Urzędu⁹: kierownik referatu ds. inwestycji oraz pracownik tego referatu.

(akta kontroli tom I str. 5-17)

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych na drogach gminnych, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, tj.:

- postępowanie z 2012 r. na remont drogi gminnej nr 108728L w m. Dąbie, o długości 1,538 km - wartość zamówienia wg umowy: 609.304,98 zł brutto,
- postępowanie z 2014 r. dotyczące budowy drogi gminnej nr 108726L Wierzchowiska Pierwsze-Wolica Pierwsza, na odcinku od km 1+740 do km 2+304,40 – wartość zamówienia według umowy: 728.135,89 zł brutto,
- postępowanie z 2017 r. obejmujące przebudowę drogi gminnej nr 109061L Wolica Pierwsza-Wolica Druga w km od 0+000 do km 1+731 – wartość zamówienia wg umowy: 711. 622,21 zł brutto.

Wzory umów o udzielenie ww. zamówień publicznych, stanowiące element SIWZ, zawierały zapisy dotyczące zapewnienia należytej jakości robót i materiałów, m.in. zapisy dotyczące odbioru robót, atestów i aprobat technicznych na stosowane materiały, usuwania nieprawidłowości i wad stwierdzonych w czasie robót, zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz kar umownych (m.in. w przypadku odstąpienia od umowy przez którąkolwiek ze stron z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, za przekroczenie terminu wykonania umowy, za zwłokę w usunięciu wad lub usterek stwierdzonych przy odbiorze końcowym lub odbiorze w okresie gwarancji lub rękojmi, w przypadku, gdy czynności zastrzeżone dla kierownika budowy lub kierowników robót będzie wykonywała inna osoba niż zaakceptowana przez zamawiającego).

Postanowienia zawartych umów odpowiadały istotnym dla zamawiającego warunkom określonym w SIWZ oraz treści ofert złożonych przez wykonawców robót, w tym dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. W umowach dotyczących przebudowy dróg wykonawca udzielił gwarancji na następujące okresy:

- 36 miesięcy dla robót wykonanych na drodze 108728L,
- 60 miesięcy dla robót wykonanych na drogach: 108726L oraz 109061L¹⁰.

We wszystkich badanych projektach umów, a następnie w podpisanych umowach przewidziano zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości: 10% (roboty na drodze nr 109061L) oraz 5% (dotyczy robót na drogach nr 108726L oraz 108728L) wartości zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 23-60,116-126,161-179,236-280; tom II str. 28-107)

⁸ W poszczególnych latach na remonty dróg wydatkowano: w 2012 r. – 1 195,7 tys. zł (560,9 tys. zł i 634,8 tys. zł), w 2013 r. – 657,7 tys. zł (264,9 tys. zł i 392,8 tys. zł), w 2014 r. – 262,5 tys. zł (wyłącznie środki Gminy), w 2015 r. – 2 269,9 tys. zł (1 292,4 tys. zł i 977,5 tys. zł), w 2016 r. – 407,9 tys. zł (137,8 tys. zł, 270,1 tys. zł). W latach 2017-2018 brak wydatków.

⁹ Pracownicy ci posiadali odpowiednio: wykształcenie wyższe ekonomiczne – o specjalności zarządzanie regionem i usługami publicznymi i ukończone studia podyplomowe z zakresu rachunkowości oraz wykształcenie wyższe techniczne na kierunku zarządzanie i inżynieria produkcji o specjalności informatyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

¹⁰ Zamawiający wymagał udzielenia gwarancji na okres minimum 36 miesięcy, przy czym w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia przewidziano możliwość jej przedłużenia o 12 lub 24 miesiące. Okres gwarancji stanowił, obok ceny, kryterium wyboru oferty (40%).

Szczegółowe wymagania w zakresie kontroli jakości dróg, stosowanych materiałów i prowadzenia dokumentacji związanej z prowadzonymi robotami określono w SIWZ i Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót (dalej: „STWiOR”)¹¹ Dotyczyło to m.in. obowiązku sporządzania PZJ, prowadzenia dzienników budowy oraz książek obmiarów.

(akta kontroli tom I str. 75-115,180-235; tom II str. 125-196)

2.2. Urząd opisywał przedmiot zamówienia na przebudowę dróg za pomocą dokumentacji projektowej oraz STWiOR zawierającej m.in. zbiory wymagań sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót i ich odbioru.

W STWiOR dla poszczególnych etapów budowy określono prowadzenie i częstotliwość badań laboratoryjnych materiałów przeznaczonych do wbudowania, wbudowanych materiałów i jakości wykonanych robót. Przyjęto ogólną zasadę dla odbioru poszczególnych etapów robót, że uznaje się je za wykonane zgodnie z dokumentacją projektową, STWiOR i wymaganiami Inspektora Nadzoru (dalej także: „Inspektor”), jeżeli wszystkie pomiary i badania z zachowaniem określonych tolerancji są pozytywne. Atesty i certyfikaty materiałów na znak ich zgodności z Polskimi Normami i STWiOR wykonawca miał obowiązek przedłożyć Inspektorowi do akceptacji jeszcze przed przystąpieniem do robót. W zależności od etapów robót przewidziano: odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu, odbiory częściowe, odbiór ostateczny, tzw. ”odbiór pogwarancyjny”¹². Założono, że odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu będzie dokonany przez Inspektora w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt.

Jakość i ilość robót ulegających zakryciu miał oceniać Inspektor Nadzoru na podstawie dokumentów zawierających komplet wyników badań laboratoryjnych i w oparciu o przeprowadzone pomiary, w konfrontacji z dokumentacją projektową, STWiOR 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. Odbiorów ostatecznych miała dokonywać komisja wyznaczona przez zamawiającego w obecności Inspektora i wykonawcy. Komisja odbierająca roboty miała dokonać ich oceny jakościowej na podstawie przedłożonych dokumentów, wyników badań i pomiarów oraz oceny wizualnej. Opisane zostały także wymagania dotyczące właściwości wyrobów, ich transportu oraz wytyczne organizacji ruchu na czas realizacji robót, odbioru końcowego i warunki płatności. Zapisy STWiOR określały także zasady pozyskania materiałów i wyrobów budowlanych, składowania i przechowywania oraz postępowanie z materiałami, które nie odpowiadały wymaganiom i normom. Opisano wymagania dotyczące sprzętu i maszyn, które wykonawca zobowiązany był zastosować w odniesieniu do przepisów ruchu drogowego. Inspektor Nadzoru został uprawniony do pobierania próbek i badania materiałów niezależnie od wykonawcy.

(akta kontroli tom I str. 39, 75-116, 180-238, 266-267; tom II str.69-70, 89-100, 125-196)

2.3. Zamówienia objęte kontrolą zostały udzielone na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ w trybie przetargu nieograniczonego.

W wyniku analizy ww. postępowań o udzielenie zamówienia stwierdzono, że:

¹¹ W przypadku remontu drogi nr 108728L sporządzono uproszczoną dokumentację techniczną. Warunki techniczne wykonania robót zostały opisane w cz. III „Specyfikacje Techniczne”.

¹² Odbiór dokonywany w końcowym okresie obowiązywania gwarancji.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. (dalej: „pzp”).

- postępowania przeprowadziła stała komisja przetargowa powołana przez: Wójta Gminy zarządzeniem nr 1/2012 z dnia 4 stycznia 2012 r. oraz Burmistrza Modliborzyc zarządzeniem nr 14/2014 z dnia 10 stycznia 2014 r.,
- wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp,
- przedmiot zamówień określono i jego wartość opisano zgodnie z art. 32 – 33 i 35 pzp,
- SIWZ zawierały elementy określone w art. 36 pzp,
- ogłoszenia o zamówieniu zawierały informacje wymagane art. 41 pzp i zostały zamieszczone w sposób określony w art. 11 i 40 pzp,
- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, stosownie do art. 91 pzp,
- dopełniono obowiązku zawiadamiania wykonawców i zamieszczania informacji o wyborze oferty zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp,
- nie wystąpiły przypadki odrzucenia oferty wykonawców w przypadkach określonych w art. 89 pzp, których treść nie odpowiadała treści SIWZ,
- treści umów zawartych z wybranymi wykonawcami były zgodne ze złożonymi przez nich ofertami,
- w umowach z wykonawcami wprowadzono postanowienia dotyczące kar umownych w przypadku niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania. Wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy (gwarancje ubezpieczeniowe).

(akta kontroli tom I str. 23-60,116-125,161-179,236-255,266-284; tom II str. 28-107)

2.4. Dokonano zmiany umowy na budowę drogi 108726L w zakresie terminu wykonania prac budowlanych. Podstawą do wydłużenia tego terminu (z dnia 30.09.2014 r. do dnia 17.10.2014 r.) był wniosek wykonawcy (z dnia 29.09.2014 r.) informujący o wystąpieniu niekorzystnych warunków atmosferycznych w postaci obfitych opadów deszczu w sierpniu. Do wniosku dołączono informację, na temat stanu pogody za ten miesiąc. W dzienniku budowy nie odnotowano żadnych wpisów dotyczących okresu, w którym zgodnie z wnioskiem wystąpiły niekorzystne warunki atmosferyczne. Strony, w dniu 30.09.2014 r. podpisały aneks (nr 1) wydłużający termin realizacji, zgodnie z wnioskiem wykonawcy. Dokonana zmiana była zgodna z warunkami określonymi w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 177-178,266-284,311-312)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i przeprowadzenie przez Urząd objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane prowadzone na drogach gminnych. Postępowania o udzielenie zamówień 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. Objęte szczegółowym badaniem roboty drogowe dotyczące remontu i przebudowy dróg gminnych (remont drogi nr 108728L oraz przebudowa drogi nr 109061L) zgłoszono organowi administracji architektoniczno-budowlanej

(Staroście Janowskiemu) zgodnie z wymaganiami ustawy Prawo budowlane¹⁴, jako roboty niewymagające pozwolenia na budowę. W przypadku budowy drogi (budowy drogi nr 108726L), przed przystąpieniem do wykonywania robót budowlanych, zgodnie z uzyskaną decyzją nr 1.ID/2014 z dnia 3.02.2014 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej poinformowano właściwy organ¹⁵ (zawiadomienie z dnia 1.07.2014 r.) o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (9.07.2014 r.). Do realizacji tych robót przystąpiono w terminach zgodnych z przekazanymi informacjami¹⁶.

(akta kontroli tom I str. 133-145, 293-339; tom II str. 214-235)

Informacje na temat przekazania terenu budowy zamieszczono w dziennikach budowy założonych i prowadzonych dla dwóch zadań: budowy drogi nr 108726L oraz przebudowy drogi nr 109061L oraz w protokołach przekazania terenu i placu budowy. Dokumentacja Urzędu nie zawierała informacji (protokołów) potwierdzających przekazanie wykonawcom dokumentacji projektowej. Wykonawcy dwóch zadań (remont drogi nr 108728L oraz budowa drogi nr 108726L) nie wywiązali się z obowiązku opracowania i przedstawienia do akceptacji Inspektora Nadzoru PZJ. Plan ten opracowano dla przebudowy drogi nr 109061L. Dla tego zadania opracowano również Projekt czasowej organizacji ruchu. Zawierał on elementy wymagane w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁷, w tym opis planowanych robót oraz orientacyjny termin wprowadzenia zmian przewidzianych opracowaniem. Przedmiotowego opracowania nie sporządzono dla prac remontowych prowadzonych na drodze nr 108728L, których zakres obejmował m.in. wykonanie robót ziemnych, podbudowy z kruszyw mineralnych oraz nawierzchni z betonu asfaltowego. Dla budowy drogi nr 108726L nie wymagano sporządzenia takiego dokumentu¹⁸.

(akta kontroli tom I str. 63,133-145,293-321; tom II str. 118-124, 213-235)

3.2. Terminy realizacji zamówienia zawarte w podpisanych umowach na roboty budowlane były zgodne z terminami określonymi w projektach umów stanowiących element dokumentacji przetargowej. W jednym przypadku (budowa drogi nr 108726L), zgodnie z warunkami określonymi w postępowaniu o udzielenie zamówienia, dokonano zmiany terminu realizacji tych robót (co opisano w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Wykonawcy przed upływem terminów zakończenia robót poinformowali o całkowitym zakończeniu robót oraz gotowości do odbioru ostatecznego. I tak:

- w przypadku remontu drogi nr 108728L roboty zakończono w dniu 17.09.2012 r. Termin realizacji zadania upływał w dniu 1.10.2012 r.,
- budowę drogi nr 108726L zakończono i zgłoszono do odbioru 17.10.2014 r., tj. w terminie wskazanym w umowie (również 17.10.2014 r.),
- przebudowa drogi nr 109061L została zakończona w dniu 29.09.2017 r., tj. dzień przed upływem terminu wskazanego w umowie (30.09.2017 r.).

(akta kontroli tom I str. 116-158, 266-339; tom II str. 89-104,216-251)

¹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186).

¹⁵ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB).

¹⁶ Droga nr 108728L: zgłoszenia dokonano w dniu 4.10.2011 r., pismem z dnia 7.10.2011 r. Starosta poinformował o braku sprzeciwu do robót budowlanych objętych zawiadomieniem. Plac budowy został przekazany wykonawcy w dniu 9.05.2012 r. Droga nr 108726L: rozpoczęcie robót budowlanych i przekazanie placu budowy nastąpiło w dniu 29.04.2014 r., a roboty budowlane rozpoczęto w dniu 9.07.2014 r., tj. w terminie wskazanym w zawiadomieniu. Droga nr 109061L: plac budowy przekazano w dniu 4.04.2017 r., w zawiadomieniu do Starosty (5.09.2016 r.) wskazano, że rozpoczęcie robót planowane jest na czerwiec 2017 r.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 784. Dalej: „rozporządzeniem MI ws. zarządzania ruchem na drogach”.

¹⁸ Na budowanym odcinku drogi, zgodnie ze STWiOR nie przewidziano wykonania czasowej organizacji ruchu, wymagano jedynie odpowiedniego oznakowania terenu budowy.

W toku oględzin przeprowadzonych na potrzeby kontroli NIK stwierdzono, że długość i szerokość jezdni, utwardzonych poboczy odpowiadają warunkom określonym w dokumentacji projektowej. Stwierdzono, że odcinki dróg objęte kontrolą utrzymywały swoje parametry jakościowe, były w stanie dobrym, posiadały nawierzchnie niewymagającą remontów.

Zakres robót zrealizowanych w ramach zadań, objętych szczegółowym badaniem kontrolnym, zgodny był z dokumentacją projektową, wykonawczą oraz z wymogami określonymi w szczegółowych specyfikacjach technicznych. Poszczególne warstwy konstrukcyjne dróg podlegające zakryciu, zgodnie z wpisami w dziennikach budowy prowadzonych dla dwóch zadań, obejmujących wykonanie robót budowlanych na drogach nr 108726L oraz 109061L, były odbierane przez Inspektora Nadzoru. Dokumentacja zadania posiadana przez Urząd nie zawierała informacji na temat odbioru robót ulegających zakryciu wykonywanych w trakcie remontu drogi nr 108728L. Przedstawiane w operatach kołaudacyjnych dokumenty, dotyczące stosowanych materiałów, nie zawierały pisemnej akceptacji Inspektorów Nadzoru.

(akta kontroli tom I str. 61-74,116-160,256-365; tom II str. 1-9,197-251)

3.3. Art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane stanowi, że inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie. Urząd zapewnił nadzór inwestorski nad realizacją robót drogowych, poprzez ustanowienie Inspektorów Nadzoru, posiadających niezbędne uprawnienia do wykonywania takiej działalności¹⁹. Inspektorom tym powierzono m.in. sprawdzanie zgodności wykonania robót budowlanych pod względem technicznym, materiałowym, użytkowym i ekonomicznym z warunkami dokumentacji technicznej, sprawdzanie jakości wykonanych robót, kontrolę jakości i prawidłowości użytych materiałów, sprawdzanie i odbiór robót ulegających zakryciu lub zanikających, przygotowywanie i załatwianie wszelkich spraw formalno-prawnych związanych z prowadzeniem i zakończeniem robót oraz rozwiązywanie wszelkich innych problemów pojawiających się w czasie realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 127-132,285-292; tom II str. 108-117)

Według wpisów w dziennikach budów prowadzonych dla dwóch zadań (przebudowa drogi nr 109061L oraz budowa drogi nr 108726L) Inspektorzy Nadzoru prowadzili kontrolę robót, potwierdzając ich wykonanie, dokonywali odbiorów, zezwalali na wykonanie kolejnych warstw. W jednym przypadku, dotyczącym robót budowlanych związanych z budową drogi nr 108726L, Inspektor Nadzoru wpisał informacje na temat konieczności uporządkowania placu budowy, częściową wymianę zanieczyszczonego kruszywa. W dokumentacji Urzędu dotyczącej realizacji objętych kontrolą zadań nie było informacji na temat uczestniczenia Inspektorów Nadzoru w pobieraniu próbek i badaniach potwierdzających wykonanie robót zgodnie z wymaganiami określonymi w umowach oraz STWiOR. Brali oni również udział w dokonywaniu odbiorów robót (częściowych i całkowitych), przed dokonaniem przez Urząd płatności, dokonując stosownych adnotacji na fakturach oraz załączonych protokołach i kosztorysach powykonawczych. I tak: w przypadku budowy drogi nr 108726L Inspektor Nadzoru dwukrotnie dokonywał stosownych

¹⁹ Uprawnienia budowlane nr LUB/016/PWBD/15 do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej (przebudowa drogi nr 109061L. Zgodnie ze szczegółowym zakresem uprawnień do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej, uprawniają one do projektowania obiektu budowlanego m.in. takiego jak droga, w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów; nr UANB.II.7342/25/94 do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg, upoważniające do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót (...) w zakresie budowli dróg i nawierzchni lotniskowych, obejmującej również typowe przepusty i mosty, o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych (budowa drogi nr 108726L), nr 421/CH/84 do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg, lotniskowych dróg startowych oraz manipulacyjnych, upoważniające do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót (...) w zakresie budowli dróg (...) oraz typowych przepustów i mostów. Wszyscy inspektorzy nadzoru, w trakcie realizacji powierzonych im zadań byli członkami Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w Lublinie.

adnotacji na fakturach i protokołach odbioru (w trakcie realizacji zadania rozliczono część robót). W pozostałych przypadkach adnotacji tych dokonano na fakturze i protokole odbioru (nie dokonywano płatności częściowych);

Według przedłożonych operatów końcowych realizowanych zadań, dokumentację stanowiącą potwierdzenie wykonanych prób i badań stanowiły:

- w przypadku remontu drogi gminnej nr 108728L (2012 r.): wyniki pomiarów kontrolnych nierówności warstw ścieralnej oraz wiążącej (dokumenty nie zawierały informacji na temat dat badania), zestawienie wyników badań mieszanki mineralno-asfaltowej wykonane przez Laboratorium w Kraśniku określających zawartość frakcji grysowej, frakcji <0,063 mm oraz zawartość lepiszczu (5 badań wykonanych w trakcie robót drogowych), kosztorys powykonawczy, zaakceptowany przez Inspektora Nadzoru, zestawienie wyniku badania wskaźnika zagęszczenia koryta pod przepust wykonany w km 0+539 (dokument nie zawiera daty badania);
- w przypadku budowy drogi gminnej nr 108726L (2014 r.): protokoły (sporządzone w trakcie realizacji robót) pomiaru (5 pomiarów) ustalenia dynamicznego modułu odkształcenia (z pomiaru badania zagęszczenia gruntu i podbudowy drogi), raporty z badania odkształcenia: podbudowy z kruszywa łamanego (5 badań – 15 pomiarów), podłoża pod warstwy konstrukcyjne nawierzchni (6 badań – 18 pomiarów); raporty z badań składu mieszanki mineralno-asfaltowej (3 badania wykonane w laboratorium wytwórcy materiału),
- w przypadku przebudowy drogi gminnej nr 109061L (2017 r.): raporty z badań mieszanki mineralno-asfaltowej (4 badania), protokół z badania wytrzymałości na ściskanie płyty pomostu, protokół z badania wskaźnika zagęszczenia: podbudowy (1 badanie), warstwy odsączającej (jedno badanie), oznaczenie wilgotności warstwy odsączającej.

Przedstawione przez wykonawców wyniki badań kontrolnych jakości wykonanych prac nie zawierały danych dotyczących grubości poszczególnych warstw, równości nawierzchni (za wyjątkiem remontu drogi nr 108728L).

W przedstawionych operatach kolaudacyjnych zawarto także atesty, deklaracje zgodności na materiały użyte przy budowie drogi.

(akta kontroli tom I str. 139-158,307-365; tom II str. 216-251)

W poddanych kontroli zadaniach, próbki do badań laboratoryjnych pobrane zostały przez wykonawców oraz zostały zbadane przez laboratoria wykonawców. Informacji o pobraniu prób nie odnotowywano w dziennikach budowy. Urząd nie posiadał informacji na temat tych laboratoriów. Według wyjaśnień Burmistrza Modliborzyc, informacje na ten temat były przekazywane na bieżąco przez wykonawców Inspektorom Nadzoru. Ponieważ w trakcie realizacji inwestycji, jakość stosowanych materiałów nie budziła wątpliwości tych Inspektorów, bezprzedmiotowym było zlecenie wykonania dodatkowych badań. Koszty tych dodatkowych badań pokryłby Wykonawca tylko w przypadku stwierdzenia usterek; w przeciwnym przypadku koszty te musiałby pokryć Zamawiający. W związku z brakiem przesłanek do przeprowadzania dodatkowych badań Inspektor Nadzoru nie zlecał wykonania dodatkowych badań przez inne niż wskazane przez Wykonawcę laboratorium.

(akta kontroli tom I str. 139-158,307-365; tom II str. 17-18,216-251)

W przypadku każdego z kontrolowanych zadań, dziennik budowy był dokumentem wymaganym na podstawie STWiOR, za prowadzenie którego odpowiadał wykonawca²⁰. Dzienniki te założono dla dwóch, spośród trzech poddanych kontroli zadań, tj. dla budowy drogi nr 108726L oraz przebudowy drogi nr 109061L. W prowadzonych dziennikach budowy wpisywano m.in. datę przekazania

²⁰ Ponadto, obowiązek prowadzenia dziennika budowy przez wykonawcę został również wskazany w umowie dotyczącej przebudowy drogi nr 109061L (§ 4 pkt 18).

wykonawcom terenu budowy; terminy rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów/etapów robót, uwagi i polecenia Inspektora Nadzoru, zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych i ostatecznych odbiorów robót. Do dzienników budowy nie wpisano informacji o przekazaniu wykonawcy dokumentacji projektowej; danych dotyczących jakości materiałów, informacji o pobieraniu próbek oraz wyników przeprowadzonych badań, jak również przerw i utrudnień w wykonywanych robotach.

(akta kontroli tom I str. 84-85,193-194, 307-319; tom II str. 89-102, 135-136, 216-223)

3.4. Odbioru trzech objętych badaniem zadań dokonano w terminach określonych w umowach, po zgłoszeniu robót do odbioru przez wykonawców i potwierdzeniu wykonania robót przez Inspektorów Nadzoru stosownymi wpisami w dziennikach budowy²¹, a w przypadku remontu drogi wymaganym umową pismem. Zgodnie z umowami z czynności odbioru tych zadań spisano protokoły, w których stwierdzono wykonanie robót zgodnie z dokumentacją i umową. W zakresie wykonania robót pod względem technicznym i technologicznym nieprawidłowości nie stwierdzono. Wystawiono "dobrą" ogólną ocenę wykonanych robót.

Odbiorów końcowych dokonano po przedłożeniu przez wykonawców dzienników budowy, kosztorysów powykonawczych oraz operatów kolaudacyjnych zawierających m.in.: sprawozdanie techniczne kierownika budowy, wyniki badań laboratoryjnych, atesty, deklaracje zgodności i certyfikaty wbudowanych materiałów, oświadczenia kierowników budowy, a w przypadku dróg nr 108726L oraz 109061L także geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót. Szczegółowe informacje w zakresie zawartości operatów kolaudacyjnych przedstawiono w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 138-158,307-365; tom II str.216-251)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dzienniki budowy nie były prowadzone zgodnie z zasadami ustalonymi w STWiOR. Przy zadaniach objętych kontrolą, dotyczących budowy drogi 108726L oraz przebudowy drogi 109061L, w prowadzonych dziennikach budowy nie dokonywano wpisów dotyczących danych na temat jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem kto je przeprowadzał, informacji na temat przekazania dokumentacji projektowej. Ponadto w dzienniku budowy drogi 108726L nie dokonano wpisów dotyczących okresów i przyczyn przerw w robotach. Zamieszczanie w dzienniku budowy zapisów dotyczących ww. spraw było wymagane postanowieniami pkt 6.8.1 STWiOR, które stanowiły integralną część umów (zgodnie § 1 ust. 3 umowy dotyczącej budowy drogi 108726L oraz § 1 ust. 1 pkt 2 i 3 umowy odnoszącej się do przebudowy drogi 109061L).

W trakcie realizacji zadania dotyczącego budowy drogi 108726L wystąpiły zdarzenia mające wpływ na przedłużenie terminu wykonania robót, które powinny zostać odnotowane w dzienniku budowy. Termin wykonania robót został wydłużony o 17 dni na wniosek Wykonawcy, z powodu wystąpienia w sierpniu czynników atmosferycznych uniemożliwiających terminowe wykonanie prac. W dzienniku budowy w miesiącu, którego dotyczyły te wydarzenia nie dokonano żadnych wpisów.

(akta kontroli tom I str. 180-194,266-284,307-316; tom II str. 125-136,216-223)

Burmistrz Modliborzyc wyjaśnił, że w Urzędzie nie ma zatrudnionych pracowników, posiadających uprawnienia w zakresie nadzorowania robót drogowych. Dla każdej

²¹ Dotyczy to dwóch zadań, dla których założono przedmiotowe dzienniki.

prowadzonej inwestycji zawierana jest umowa z Inspektorem Nadzoru, któremu powierza się nadzór nad prawidłowym przebiegiem procesu remontu, budowy bądź przebudowy dróg gminnych. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości i uchybienia przy nadzorowaniu przez Inspektorów Nadzoru robót drogowych, wynikają z zapisów STWiOR, które opracowane były dla robót o skomplikowanym i trudnym charakterze i nie zwrócono uwagi, że część zapisów w nich zawarta była niedostosowana do charakteru robót prowadzonych na drogach gminnych, stąd też Inspektorzy Nadzoru odstąpili od prowadzenia na niektórych inwestycjach książki obmiaru, Programu zapewnienia jakości czy ścisłego przestrzegania obowiązku dokumentowania działań np. odbioru robót zanikowych, wpisywania w dzienniku budowy przerw w robotach czy formalnych akceptacji stosowanych materiałów. Pomimo zaistnienia powyższych sytuacji, jakość wykonanych robót drogowych była bardzo dobra, o czym świadczy ich stan techniczny po upływie kilku lat użytkowania. Dokumentacja projektowa przekazywana była podczas spisania protokołu przekazania placu budowy i nie był sporządzany oddzielny protokół przekazania dokumentacji.

(akta kontroli tom II str. 14)

2. Od wykonawcy remontu drogi nr 108728L nie wyegzekwowano obowiązku założenia i prowadzenia dziennika budowy, o którym mowa w pkt 6.8.1 STWiOR. Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy z wykonawcą, został on zobowiązany do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z ww. specyfikacją, stanowiącą załącznik do SIWZ. Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika budowy zgodnie z zapisami pkt 6.8.1 STWiOR spoczywała na wykonawcach. Jednak założenie i rzetelne prowadzenie dziennika budowy pozostaje także w interesie inwestora publicznego i zdaniem NIK kwestie te powinien mieć na uwadze Inspektor Nadzoru ustanowiony przez Urząd.

(akta kontroli tom I str. 84-85,116-118)

Burmistrz Modliborzyc wyjaśnił, że: nie prowadzono dziennika budowy ze względu na charakter prowadzonych robót i przepisów Prawa budowlanego, z których wynika, że dla robót remontowych nie ma konieczności prowadzenia dziennika budowy. Inspektor Nadzoru na bieżąco akceptował przedstawione do wbudowania materiały i odbierał roboty zanikowe i ulegające zakryciu, nie dokumentując tych czynności pisemnie. Działania takie uznano za wystarczające i brak dziennika budowy nie miał wpływu na jakość wykonanych robót, o czym świadczy jej dobry stan techniczny po siedmiu latach użytkowania.

(akta kontroli tom II str.16)

3. Nie wyegzekwowano od wykonawców opracowania i przedstawienia do aprobaty Inspektorom Nadzoru PZJ. Dotyczyło to remontu drogi nr 108728L oraz budowy drogi 108726L.

Obowiązek opracowania przez wykonawców PZJ i przedstawienia do akceptacji „Inżyniera/Kierownika projektu”, przed rozpoczęciem robót, określono w pkt 6.1 Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót²², które były integralnymi częściami umów o roboty budowlane. Brak opracowań PZJ dla ww. zadań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych.

(akta kontroli tom I str. 83-84,190-19; tom II str. 133-134)

Burmistrz Modliborzyc wyjaśnił, że nie został przygotowany w formie papierowej PZJ ze względu na nieskomplikowany zakres robót. Jednakże przed rozpoczęciem robót budowlanych ustalono przy udziale Zamawiającego i Wykonawcy sposób ich realizacji, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne Wykonawcy

²² W przypadku remontu drogi nr 108728L wymagania te opisane zostały w uproszczonej dokumentacji technicznej (cz. III „specyfikacje techniczne”).

gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, STWiOR oraz poleceniami i ustaleniami przekazanymi przez Inspektora Nadzoru. Brak dokumentu PZJ w żaden sposób nie wpłynął negatywnie na jakość wykonywanych prac. Wszelkie roboty wykonywane były zgodnie ze sztuką budowlaną, a roboty zanikające i ulegające zakryciu regularnie sprawdzał i odbierał Inspektor Nadzoru. Inspektor Nadzoru miał wgląd do dokumentów Wykonawcy poświadczających kwalifikacje i przygotowanie zespołu roboczego i sprzętu. Przed wbudowaniem materiałów Wykonawca przedstawiał do akceptacji Inspektora Nadzoru stosowne dokumenty. O tym, iż osiągnięta została założona jakość robót świadczy stan drogi wykazany w przeglądzie dróg z 2017 r. i z 2019 r. (po powodzi) oceniony jako bardzo dobry, oraz brak konieczności przeprowadzania jakichkolwiek robót naprawczych w okresie gwarancyjnym drogi.

(akta kontroli tom II str.15)

4. Urząd nie zlecił wykonawcy, ani nie sporządził projektu organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych dotyczących remontu drogi 108728L.

Kontrolerowi NIK wyjaśniono, że roboty prowadzono stosując „typowe oznakowanie organizacji ruchu na czas wykonywania robót”. Oznacza to, że na czas prowadzenia robót zmieniono organizację ruchu na tym odcinku drogi bez uzyskania zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Specyfikacja techniczna ustalona przez Urząd dla tego zadania zawierała zapis (pkt 1.5.4.) określający, że przed przystąpieniem do robót Wykonawca przedstawi Inżynierowi/Kierownikowi projektu do zatwierdzenia, uzgodniony z odpowiednim zarządem drogi i organem zarządzającym ruchem, projekt organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy.

(akta kontroli tom I str. 79; tom II str. 12, 14, 21)

Stosownie do § 4 ust. 1 rozporządzenia MI ws. zarządzania ruchem na drogach, 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.

Zgodnie z § 2 ust. 1a rozporządzenia MI ws. zarządzania ruchem na drogach, 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. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia, sporządzony projekt podlega zatwierdzeniu przez organ zarządzający ruchem (w tym przypadku przez Starostę Janowskiego).

Inspektor Nadzoru ustanowiony dla tego zadania wyjaśnił, że w okresie wykonywania robót wykonawca wprowadził na terenie wykonywanych prac typowe oznakowanie organizacji ruchu na czas wykonywania robót. Wprowadzone oznakowanie zabezpieczało zarówno bardzo mały ruch pojazdów miejscowych, jak też pojazdów wykonawcy.

(akta kontroli tom II str. 14, 21)

5. Odbiorów warstwy wiążąco-wyrównawczej i warstwy ścieralnej dokonywano pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę robót wyników badań w zakresie ustalonym w STWiOR dla poszczególnych warstw.

Zgodnie z pkt 6.3.2 tych specyfikacji – w częściach ogólnych i/lub dotyczących poszczególnych warstw – badania wykonawcy powinny zostać wykonane celem sprawdzenia czy jakość materiałów budowlanych (mieszanek mineralno-asfaltowych i ich składników, lepiszczy) oraz gotowej warstwy (wbudowane warstwy asfaltowe, połączenia) spełniają wymagania określone w kontrakcie. Wykonawca powinien wykonać badania podczas realizacji kontraktu, a wyniki należało zapisać

w protokołach, a te przekazać inspektorowi, celem dokonania na ich podstawie odbioru. Zakres badań wykonawcy związany z wykonaniem nawierzchni obejmował m.in. wykaz ilości materiałów lub grubości wykonanej warstwy, pomiar spadku poprzecznego warstwy asfaltowej, pomiar równości warstwy asfaltowej, pomiar parametrów geometrycznych poboczy.

(akta kontroli tom I str. 75-115, 139-158, 180-235, 322-365; tom II str. 125-196, 216-250)

W zaakceptowanych przez Inspektorów Nadzoru operatach kolaudacyjnych, informacje na temat równości nawierzchni przedstawiono jedynie dla robót obejmujących wykonanie remontu drogi nr 108728L, przy czym nie udokumentowano odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, a także nie potwierdzono grubości wykonanych warstw remontowanej drogi. W pozostałych przypadkach, poza atestami i certyfikatami stosowanych materiałów oraz sprawozdaniami technicznymi kierownika budowy oraz zaakceptowanymi przez Inspektorów Nadzoru kosztorysami powykonawczymi, przedstawiano:

- w przypadku przebudowy drogi nr 109061L: wyniki badań mieszanki mineralno-asfaltowej (pobranych ze środków transportu), zagęszczenia podbudowy i warstwy odsączającej. Fakt odbioru poszczególnych warstw potwierdzano wpisami w dzienniku budowy;
- potwierdzeniem jakości realizacji budowy drogi nr 108726L były m.in. protokoły z badania zagęszczenia gruntu, podbudowy i podłoża drogi, raporty z badania składu mieszanek mineralno-asfaltowych (ekstrakcji). Potwierdzeniem odbioru poszczególnych warstw (ze wskazaniem ich grubości) były wpisy w dzienniku budowy dokonywane przez kierownika budowy (zgłoszenie wykonanych robót) i Inspektora Nadzoru (odbiór robót).

(akta kontroli tom I str. 139-158, 307-365 ; tom II str. 216-251)

Burmistrz Modliborzyc wyjaśnił, że odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu polegał na finalnej ocenie ilości i jakości wykonywanych robót, które w dalszym procesie realizacji ulegały zakryciu. Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu był dokonywany w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek bez hamowania ogólnego postępu robót. Gotowość danej części robót do odbioru Wykonawca zgłaszał wpisem do dziennika budowy z jednoczesnym powiadomieniem Inspektora Nadzoru. Uznano, za wystarczające takie działania stąd odstąpiono od sporządzania stosownych protokołów. Podczas realizacji zadania związanego z remontem drogi nr 108728L Inspektor Nadzoru uczestniczył w każdym etapie realizacji robót, odbierał roboty zanikowe i ulegające zakryciu, uznając, że nie ma potrzeby dokumentowania tych czynności ze względu na dobrą jakość wykonanych robót. Inspektor Nadzoru oceniał jakość i ilość robót ulegających zakryciu na podstawie wizji lokalnej, dokumentów badań laboratoryjnych, w oparciu o przeprowadzone pomiary własne, w konfrontacji z dokumentacją projektową, Specyfikacją Techniczną i uprzednimi ustaleniami. W przypadku drogi nr 108728L poszczególne etapy wykonawstwa, w tym roboty zanikowe były na bieżąco kontrolowane. Po wykonaniu pomiarów i badań poszczególnych warstw Kierownik Budowy otrzymywał polecenie wykonania robót poprawkowych w przypadku uwag lub kontynuacji prac w formie ustnej. W przypadku dwóch kolejnych zadań (drogi nr 108726L oraz 109061L Inspektor Nadzoru sprawujący nadzór, poza badaniami załączonymi do dokumentacji budowy przez Wykonawcę, dla celów kontroli wymaganej jakości i zatwierdzenia przeprowadzał badania własnym sprzętem pomiarowym posiadającym ważną legalizację, który został prawidłowo wykalibrowany i odpowiadał wymaganiom norm określających procedury badań. Tymi sprzętami były m.in. płyta dynamiczna oraz sklerometr. W trakcie realizacji

zadania zostały przeprowadzone badania wymagane dla przedmiotowej klasy drogi zgodne z obowiązującym prawem.

(akta kontroli tom II str.16-17,24)

6. Od wykonawców kontrolowanych zadań nie egzekwowano wywiązania się z obowiązku przekazania pełnej dokumentacji robót do ostatecznego odbioru. Zakres dokumentów do odbioru ostatecznego określony został w STWiOR (pkt 8.4.2. części „Wymagania ogólne”) oraz zawartych umowach. We wszystkich kontrolowanych zadaniach nie wyegzekwowano od wykonawcy prowadzenia i przekazania zamawiającemu po zakończeniu robót książek obmiarów, do których prowadzenia zobowiązany był wykonawca na podstawie pkt 7.1 STWiOR.

(akta kontroli tom I str. 84-87,119-120,193-198;270-271; tom II str. 95-96,135-138)

Burmistrz Modliborzyc wyjaśnił, że komisje odbiorowe podczas odbioru inwestycji dokonywały szczegółowych obmiarów inwestycji. Do dokumentów odbiorowych załączone były oświadczenia kierownika budowy, mapy inwentaryzacji powykonawczej (dla budowy drogi oraz przebudowy) i operat kolaudacyjny. Książki obmiarów nie były prowadzone ze względu na charakter ryczałtowy umów. Uznano takie działania za wystarczające.

(akta kontroli tom II str. 25)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych nie był rzetelnie dokumentowany. Ponadto nie egzekwowano od wykonawców niektórych obowiązków wynikających z zawartych umów oraz STWiOR, dotyczących: rozpoczęcia, prowadzenia i dokumentowania realizowanych robót drogowych, a także ich odbiorów. Powyższe nieprawidłowości nie spowodowały negatywnych skutków dla jakości robót budowlanych wykonanych na zadaniach objętych kontrolą.

Urząd przed rozpoczęciem robót budowlanych dokonał ich zgłoszenia do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej. Przy wykonywaniu remontu na drodze nr 108728L nie zapewniono jednak sporządzenia projektu czasowej organizacji ruchu uzgodnionego z organem zarządzającym ruchem. W ramach nadzoru nie wyegzekwowano od wykonawców sporządzenia programów zapewnienia jakości (dla dwóch z trzech zadań objętych kontrolą), jak również prowadzenia książki obmiarów (dla wszystkich trzech zadań) oraz założenia (w jednym przypadku) dziennika budowy, a także rzetelnego prowadzenia tego dokumentu, istotnego dla kontroli jakości wykonywanych robót. Nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi był systematyczny, a odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu dokonywano na bieżąco, jednak w niektórych przypadkach bez przeprowadzenia/udokumentowania wymaganej w STWiOR kontroli jakości wykonanych 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. W umowach na realizację badanych zadań, wykonawcy udzielili rękojmi za wady przedmiotu umowy i gwarancji jakości na roboty objęte zamówieniem na okres trzech²³ i pięciu lat²⁴. Wszyscy wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie obejmujące okres udzielonych gwarancji, w wysokości odpowiednio 10% (droga nr 109061L) oraz 5% ceny całkowitej zadania podanej w ofercie (droga nr 108726L oraz nr 108728L), w formie gwarancji ubezpieczeniowych jeszcze przed

²³ Droga nr 108728L.

²⁴ Droga nr 109061L oraz 108726 L, przy czym dla tej drogi ustanowiono 3-letni okres rękojmi.

podpisaniem umowy. Zgodnie z umowami 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy służyło do pokrycia roszczeń wynikających z rękojmi za wady (droga nr 108726L) lub/i gwarancji (droga nr 109061L oraz 108728L).

(akta kontroli tom I str. 116-126,266-279; tom II str. 89-104)

W trakcie realizacji dwóch zadań²⁵ przyjęto gwarancje ubezpieczeniowe należytego wykonania umowy oraz usunięcia wad i usterek zawierające zastrzeżenie, iż nie obejmują one należności z tytułu kar umownych i odsetek wynikających z zawartych umów, co nie zabezpieczało w pełni interesów Zamawiającego w przypadku, gdyby wykonawca uchylał się od zapłaty kar umownych np. z tytułu opóźnienia w usunięciu wad i usterek. W zawartych umowach wskazano m.in., że zamawiający jest zobowiązany do zapłaty kar umownych (5% wynagrodzenia brutto) w przypadku odstąpienia od umowy przez zamawiającego z przyczyn zależnych od wykonawcy. Przewidziano również kary umowne w sytuacji zwłoki wykonawcy w usunięciu wad czy opóźnień w zakończeniu wykonywania przedmiotu umowy (§9 zawartych umów dotyczących: remontu drogi nr 108728L oraz budowy drogi 108726L). W przypadku trzeciego zadania (przebudowa drogi nr 109061L) przyjęta gwarancja ubezpieczeniowa nie zawierała takiego zastrzeżenia.

(akta kontroli tom I str. 116-126,266-279)

Burmistrz Modliborzyc wyjaśnił, że: przedmiotem gwarancji jest zobowiązanie gwaranta do zapłaty określonej w gwarancji kwoty w przypadku, gdy podmiot, za który gwarancja została udzielona, nie wykonał lub nienależycie wykonał zobowiązanie wynikające z rękojmi za wady lub udzielonej gwarancji jakości. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy należy do dodatkowych zastrzeżeń umownych, które mogą być wprowadzone do umowy wolą zamawiającego w celu zagwarantowania wierzycielowi prawidłowego wykonania umowy przez dłużnika. W przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy zamawiający ma możliwość, bez konieczności wdawania się w spór z dłużnikiem, pokrycia przynajmniej w części swych wierzytelności. Należy podkreślić, iż zabezpieczenie służy pokryciu wszelkich roszczeń wynikających z niewykonania lub nienależytego wykonania zawartej umowy. Jednak z natury zabezpieczenia wynika, iż nie ma możliwości zaliczenia takiego zabezpieczenia na poczet kary umownej. Kara umowna jest niezależna od innych należności. Nie można zatem owego zabezpieczenia zaliczyć na poczet kar umownych, gdyż – jak wynika z opisu – skoro nie doszło do wykonania umowy – ma ono służyć swoistej rekompensacie niewykonania umowy (...). Załączone do umowy gwarancje należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek zawierają zapis dotyczący nieodwołalnej i bezwarunkowej zapłaty. Natomiast pozostałe zastrzeżenia Gwaranta stanowią wymogi formalne.

(akta kontroli tom II str. 14-15)

Urząd dokonał wymaganych przeglądów gwarancyjnych przewidzianych w zawartych umowach. Czynności tych dokonano w odniesieniu do dróg nr 108726L i 108728L, przy czym:

- dla zadania związanego z budową drogi nr 108726L, termin gwarancji określony w umowie upływa w dniu 29.10.2019 r., dokonany przegląd (w dniu 29.10.2017 r.) związany był z upływem terminu okresu rękojmi (29.10.2017 r.). Komisja, w której uczestniczył m.in. Inspektor Nadzoru nie stwierdziła żadnych wad i usterek,
- przeglądu gwarancyjnego robót, obejmujących wykonanie remontu drogi nr 108728L, dokonano (również z udziałem Inspektora Nadzoru) w dniu

²⁵ Remont drogi 108728L (w 2012 r.) oraz budowa w 2014 r. drogi 108726L.

14.09.2015 r., tj. dwa dni przed upływem okresu gwarancji i rękojmi udzielonej przez wykonawcę robót. Komisja nie wniosła żadnych zastrzeżeń i uwag.

Dla przebudowy drogi 109061L okres gwarancyjny ustalono do dnia 19.10.2022 r., przy czym w SIWZ wskazano, że w trakcie jej obowiązywania Zamawiający będzie wykonywał – co najmniej raz w roku – przeglądy gwarancyjne (rozdział 3 SIWZ). W umowie zastrzeżono, że stosowny przegląd będzie wykonywany z inicjatywy Wykonawcy (§ 9 pkt 4). Dokumentacja Urzędu nie zawierała informacji, na temat wykonania przedmiotowego przeglądu, podczas gdy realizacja zadania została zakończona w dniu 20.10.2017 r.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że w dniu 9.10.2018 r. dokonano stosownego przeglądu, w jego trakcie nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości, przy czym przez przeoczenie nie sporządzono na tę okoliczność stosownego dokumentu.

W przypadku trzech ww. zadań nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych i ich egzekwowania od wykonawców robót.

(akta kontroli, tom I str.116-126,159-160,266-279,366-367; tom II str. 27,89-104)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym zakresie.

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. Egzekwowanie – w ramach nadzoru inwestorskiego – przestrzegania przez wykonawców robót ustalonych przez Urząd w STWiOR wymogów w zakresie prowadzenia dokumentacji związanej ze zleconymi robotami drogowymi, w szczególności dotyczących dziennika budowy i książki obmiarów oraz programu zapewnienia jakości.
2. Egzekwowanie rzetelnego odbioru i dokumentowania jakości wykonania robót zanikających i ulegających zakryciu, w szczególności w odniesieniu do poszczególnych warstw konstrukcyjnych drogi.
3. Zapewnienie stosowania na czas wykonywania robót drogowych projektów tymczasowej organizacji ruchu opracowanych i zatwierdzonych dla danego zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami.

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
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, 14 sierpnia 2019 r.

Kontroler
Paweł Szafran
Główny specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....

Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

.....

Podpis