



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.06.2019

**Pan
Mirostaw Grzelak
Wójt Gminy Baranów**

Urząd Gminy Baranów
ul. Rynek 14
24-105 Baranów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Baranów, ul. Rynek 14, 24-105 Baranów (dalej: „Urząd” lub „UG”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Grzelak, Wójt Gminy, od 28.11.2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Robert Gagoś, od 30.11.2010 r. do 27.11.2018 r.
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/78/2019 z 13.05.2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 5-7)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina nie zapewniła prawidłowego nadzoru nad realizacją zleconych robót drogowych. Zadania z tego zakresu nie były rzetelnie wykonywane. Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano niektórych postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. I tak:

- nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg realizowanych w ramach zadań objętych kontrolą³ opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru programu zapewnienia jakości (dalej: „PZJ”). Brak tych opracowań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych;
- nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg realizowanych w ramach zadań Droga Huta i Droga Wola Czołnowska sporządzenia i stosowania przy prowadzeniu robót drogowych organizacji ruchu drogowego zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem;

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ „Poprawa układu komunikacyjnego w Gminie Baranów poprzez wykonanie przebudowy drogi gminnej nr 112815L w miejscowości Huta” (dalej: Droga Huta); „Przebudowa ciągu dróg gminnych nr 107413L i nr 107412L łączących dwie drogi powiatowe nr 1516L i 2515L” (dalej: Droga Wola Czołnowska) i „Przebudowa dróg gminnych nr 112815L i 107424L w miejscowości Śniadówka” (dalej: Droga Śniadówka).

- nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg realizowanych w ramach zadań Droga Huta, Droga Wola Czołnowska i Droga Śniadówka prowadzenia i przekazania zamawiającemu po zakończeniu robót księzek obmiarów, do których prowadzenia wykonawcy byli zobowiązani na podstawie umowy.

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 Gminy.

Nierzetelnie przeprowadzano przeglądy przed zakończeniem okresu gwarancji na wykonane roboty budowlane. W przypadku zadania Droga Huta takiego przeglądu nie przeprowadzono w ogóle, a w przypadku zadania Droga Wola Czołnowska, w toku przeglądu nie wykryto wady drogi występującej na odcinku trzech metrów.

Urząd prawidłowo egzekwował od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów, jednak w okresie ich obowiązywania nie stwierdzono okoliczności uzasadniających ich wykorzystanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg j.s.t. oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec 2011 r. Wójt Gminy Baranów zarządzał siecią dróg o długości 64,9 km, z tego 30,25 km dróg posiadało nawierzchnię twardą, a 34,65 km nawierzchnię gruntową (8,85 km wzmocnioną i 25,8 km naturalną). Na koniec 2018 r. sieć dróg gminnych⁶ wynosiła 156,864 km, z tego 47,822 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej (33,001 km ulepszonej i 14,821 km nieulepszonej) a 109,042 km drogi o nawierzchni gruntowej (13,975 km wzmocnionej i 95,067 km naturalnej).
(akta kontroli tom I str. 31)

W kontrolowanym okresie Urząd zrealizował siedem zadań dotyczących przebudowy dróg gminnych, których zakres obejmował m.in. wykonanie nawierzchni asfaltowej na 14 359 mb. Koszt tych zadań (4 654,2 tys. zł) sfinansowano środkami własnymi gminy (2 374,7 tys. zł) oraz z środkami zewnętrznymi 2 279,5 tys. zł⁷. Urząd zrealizował również 10 zadań remontowych dróg gminnych, dojazdowych do gruntów rolnych, polegających głównie na nawiezieniu kruszywa i wyrównaniu drogi równiarką. Zadania te objęły łącznie 6 658 mb dróg oraz kosztowały 1 006,5 tys. zł, z czego 610 tys. zł sfinansowano środkami z dofinansowania zewnętrznego. Nie realizowano zadań o charakterze budowy dróg.

(akta kontroli tom I str. 27-28)

⁴ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

⁵ 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.

⁶ W 2015 r. nastąpiło zwiększenie sieci dróg gminnych o 91,964 km, w związku z zaliczeniem do tej sieci dróg stanowiących własność Gminy, niezaliczanych wcześniej formalnie do kategorii dróg gminnych.

⁷ W 2012 r. zadanie obejmujące 1 700 mb drogi, wydatek w wysokości 508 966,42 zł sfinansowano środkami własnymi 363 865,42 zł oraz z dofinansowania zewnętrznego 145 101,00 zł. W 2013 r. zadanie obejmujące 2 369 mb drogi, wydatek w wysokości 696 052,74 zł sfinansowano środkami własnymi 361 556,74 zł oraz z dofinansowania zewnętrznego 334 496,00 zł. W 2014 r. zadanie obejmujące 2 290 mb drogi, wydatek w wysokości 734 642,05 zł sfinansowano środkami własnymi 374 629,05 zł oraz z dofinansowania zewnętrznego 360 013,00 zł. W 2015 r. zadanie obejmujące 2 603 mb drogi, wydatek w wysokości 605 398,66 zł sfinansowano środkami własnymi 308 366,66 zł oraz z dofinansowania zewnętrznego 297 032,00 zł. W 2016 r. zadanie obejmujące 3 340,00 mb drogi, wydatek w wysokości 913 221,76 zł sfinansowano środkami własnymi 465 725,76 zł oraz z dofinansowania zewnętrznego 447 496,00 zł. W 2017 r. zadanie obejmujące 593 mb drogi, wydatek w wysokości 535 662,05 zł sfinansowano środkami własnymi 170 435,05 zł oraz z dofinansowania zewnętrznego 365 227,00 zł. W 2018 r. zadanie obejmujące 1 464 mb drogi, wydatek w wysokości 660 317 zł sfinansowano środkami własnymi 330 159,00 zł oraz z dofinansowania zewnętrznego 330 158,00 zł.

W okresie objętym kontrolą Urząd samodzielnie wykonywał zadania związane z zarządzaniem drogami gminnymi. Zadania dotyczące przebudowy lub remontów realizował w latach 2012-2017 jeden pracownik Urzędu⁸. Pracownik ten do stycznia 2016 r. zajmował stanowisko ds. gospodarki komunalnej, gospodarki gruntami, zagospodarowania przestrzennego i drogownictwa w dwuosobowym Referacie gospodarki komunalnej, gospodarki gruntami i ochrony środowiska Urzędu, a od 2016 r. do końca 2017 r.⁹, samodzielne stanowisko ds. drogownictwa, budownictwa oraz transportu publicznego. Od stycznia 2018 r. zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem drogami publicznymi przypisane zostały do Biura Obsługi Komunalnej Urzędu (dalej: BOK) oraz wpisane do zakresu czynności jego dyrektora¹⁰. Z dniem 7.05.2019 r. w strukturze BOK utworzono stanowisko do spraw utrzymania infrastruktury drogowej i gminnych obiektów budowlanych, transportu publicznego oraz archiwum zakładowego. Stanowisko to zostało obsadzone od 1.06.2019 r.¹¹

(akta kontroli tom I str. 33-38; tom II str. 517)

OBSZAR

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

2.1. W objętych badaniem szczegółowym zadaniach: Droga Huta¹², Droga Wola Czołnowska¹³ oraz Droga Śniadówka¹⁴, Urząd w przygotowanych projektach umów o udzielenie zamówienia zawarł postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego. Przedmiot umowy należało wykonać zgodnie z dokumentacją projektową, szczegółową specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót. Przebieg realizacji robót budowlanych miał kontrolować inspektor nadzoru. O wykrytych wadach w robotach budowlanych i innych pracach związanych z przedmiotem zamówienia inspektor nadzoru miał zawiadomić wykonawcę, a ten miał je usunąć w terminie uzgodnionym z inspektorem nadzoru. W sytuacji nieusunięcia wad wykrytych przez wykonawcę w terminie uzgodnionym, zamawiający miał prawo zlecić ich usunięcie osobie trzeciej na koszt i ryzyko wykonawcy. Ponadto za opóźnienie w usunięciu wad, przewidziano karę umowną w wysokości 0,5% wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie całego przedmiotu umowy, za każdy dzień opóźnienia licząc od dnia wyznaczonego na usunięcie usterek. Kary umowne w wysokości 0,5% wynagrodzenia wykonawcy za każdy dzień opóźnienia przewidziano również w przypadku nierozpoczęcia prac w uzgodnionym terminie, od dnia przekazania wykonawcy terenu budowy, jak również za każdy dzień przekroczenia terminu wykonania zamówienia.

We wszystkich badanych projektach umów, a następnie w podpisanych umowach przewidziano zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% kwoty wartości zamówienia.

We wzorach umów dotyczących zadań Droga Huta i Droga Wola Czołnowska, zamawiający zakładał udzielenie przez wykonawcę 5 letniej gwarancji jakości na

⁸ Pracownik posiadający wykształcenie średnie zawodowe – technik budowlany o specjalności wyposażenie sanitarne budynków oraz uprawnienia budowlane instalacyjno-inżynieryjne i konstrukcyjno-budowlane.

⁹ Z końcem 2017 r. pracownik odszedł z pracy w Urzędzie.

¹⁰ Posiadającego wykształcenie m.in. wyższe zawodowe – inżynier budownictwa ogólnego.

¹¹ Zatrudniony pracownik w 2019 r. m.in. uczestniczył w szkoleniu *Zarządzanie pasem drogowym*.

¹² W ramach zadania w 2013 r. wykonano nową nawierzchnię asfaltową na długości 2 360 mb wraz z utwardzeniem poboczy kruszywem. Koszt zadania 696 052,74 zł. Zadanie w części zostało sfinansowane z dotacji z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II w kwocie 334 496,00 zł.

¹³ W ramach zadania w 2014 r. wykonano nową nawierzchnię asfaltową na długości 2 290 mb wraz z utwardzeniem poboczy kruszywem oraz wykonaniem zajezdni przystankowej. Koszt zadania 734 642,05 zł. Zadanie w części zostało sfinansowane z dotacji z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II w kwocie 360 013,00 zł.

¹⁴ W ramach zadania w 2016 r. wykonano nawierzchnię asfaltową na długości 2 700 mb oraz pobocze i dwie wiaty przystankowe oraz nawierzchnię z kruszywa łamanego na długości 640 mb. Koszt zadania wyniósł 913 221,76 zł. Zadanie zostało w części sfinansowane z dotacji z budżetu państwa w kwocie 447 496,00 zł

roboty objęte umowami. Natomiast w przypadku Drogi Śniadówka, okres udzielonej gwarancji stanowił jeden z kryteriów oceny ofert i nie mógł być krótszy niż 60 miesięcy. Wykonawca w złożonej ofercie na to zadanie udzielił gwarancji jakości na okres 73 miesięcy.

Zgodnie z umowami w okresie gwarancji i rękojmi przeglądy gwarancyjne miały się odbywać na każde żądanie zamawiającego w przypadkach stwierdzenia wad i usterek oraz na jeden miesiąc przed zakończeniem okresu udzielonej gwarancji jakości. W każdym przypadku koszty przygotowania i organizacji przeglądów miał ponieść wykonawca.

(akta kontroli tom I str. 39-54; 351-364; tom II str. 66-85)

Minimalne wymagania, co do zakresu badań wykonania robót i użytych materiałów oraz ich częstotliwości, zostały określone w szczegółowych specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót¹⁵ (dalej: „SST”) poszczególnych zadań. Gdyby potrzebne badania nie zostały tam określone, inspektor miał ustalić ich zakres celem zapewnienia wykonania robót zgodnie z umową. Przyjęto regułę przeprowadzania pomiarów i badań materiałów przez wykonawcę na jego koszt. O rodzaju, miejscu i terminie pomiarów lub badań wykonawca miał informować inspektora nadzoru, a po ich wykonaniu miał przedstawić na piśmie wyniki pomiarów do akceptacji. Na zlecenie inspektora przewidziano również, dodatkowe badania materiałów, które budzą wątpliwości, co do jakości. Koszty tych dodatkowych badań miał pokrywać wykonawca tylko w przypadku stwierdzenia usterek, w przeciwnym przypadku koszty te miał pokrywać zamawiający. Dane dotyczące, jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań z podaniem, kto je przeprowadzał miały być wpisywane do dziennika budowy. Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika spoczywała na wykonawcy. Wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych, miały stanowić dokumenty do odbioru ostatecznego, które wykonawca był zobowiązany przekazać zamawiającemu.

W SST zawarto zobowiązanie wykonawcy do opracowania i przedstawienia do akceptacji inspektora nadzoru PZJ. Miał on określać organizację i terminy wykonania robót, system (sposób i procedurę) proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, sposób i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisów pomiarów, sposób i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych elementów robót. System proponowanej kontroli miał zostać zatwierdzony przez inspektora nadzoru.

(akta kontroli tom I str. 67-148; 384-489; tom II str. 99-237)

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

W SST 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, SST i wymaganiami inspektora, jeżeli wszystkie pomiary i badania z zachowaniem określonych tolerancji są pozytywne. Atesty i certyfikaty materiałów na znak ich zgodności z Polskimi Normami i SST wykonawca miał obowiązek przedłożyć inspektorowi do akceptacji jeszcze przed

¹⁵ W przypadku zadania Droga Huta i Droga Wola Czolnowska opracowanie to nosiło nazwę Szczegółowa Specyfikacja Techniczna do Projektu Wykonawczego z podaniem nazwy zadania.

przystąpieniem do robót. W zależności od etapów robót przewidziano: odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu, odbiory częściowe, odbiór ostateczny, tzw. "odbiór pogwarancyjny"¹⁶. 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, SST 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.

(akta kontroli tom I str. 67-148; 384-489; tom II str. 99-237, 485)

2.3. Zakres świadczeń wykonawców, z którymi zawarto umowy na roboty budowlane, był zgodny ze złożonymi ofertami oraz z warunkami określonymi w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia. Postanowienia zawartych umów dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia zgodne były z projektami umów opisanymi w pkt. 2.1 wystąpienia.

W podpisanych umowach (zgodnie z ich wzorami) przewidziano zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 10% wartości zamówienia. W umowach dotyczących zadań Droga Huta i Droga Wola Czołnowska, wykonawca udzielił 5 letniej gwarancji jakości na roboty objęte umowami. Natomiast w przypadku drogi Śniadówka, gdzie okres udzielonej gwarancji stanowił jedno z kryteriów oceny ofert i nie mógł być krótszy niż 60 miesięcy, wykonawca zgodnie ze złożoną ofertą, udzielił gwarancji jakości na okres 73 miesięcy.

(akta kontroli tom I str. 39-54, 155-174, 322-341, 351-364; tom II str. 24-53, 66-85)

2.4. Zadania objęte szczegółową kontrolą powierzono do realizacji wykonawcom wybranym w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienia przeprowadzała komisja przetargowa powoływana każdorazowo Zarządzeniem Wójta Gminy. W każdym przypadku członkowie komisji złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”)¹⁷. Ogłoszenia o zamówieniach/zmianie treści ogłoszenia zamieszczano w Biuletynie Zamówień Publicznych, w siedzibie zamawiającego (na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Baranów) oraz na stronie internetowej BIP. Ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp. Podstawą ustalenia ich wartości były kosztorysy inwestorskie oraz planowane koszty zadania. W zamówieniach dotyczących Drogi Huta oraz Drogi Wola Czołnowska zamawiający żądał od potencjalnych wykonawców wniesienia wadium.

Umowy na roboty budowlane zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ, a warunki umów zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych ofert. Wszyscy wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie, w wysokości 10% ceny całkowitej zadania podanej w ofercie, w formie gwarancji ubezpieczeniowych jeszcze przed podpisaniem umowy. Zabezpieczenie w 70% miało służyć pokryciu roszczeń z tytułu

¹⁶ Odbiór dokonywany w końcowym okresie obowiązywania gwarancji.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a w 30% do pokrycia roszczeń wynikających z rękojmi za wady¹⁸.

(akta kontroli tom I str. 39-54, 176-195, 303-311, 342-368 tom II str. 1-13, 54-87)

Umowy na realizację robót budowlanych dotyczących zadań Droga Huta, Droga Wola Czołnowska i Droga Śniadówka w okresie ich realizacji nie były zmieniane.

(akta kontroli tom I str. 39-54, 351-364; tom II str. 66-85)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane w ramach zadania Droga Wola Czołnowska, przeprowadzonym w 2014 r., zamawiający żądał od potencjalnych wykonawców wniesienia wadium w wysokości 25 tys. zł, stanowiące 3,17% wartości zamówienia¹⁹, co było niezgodne z art. 45 ust. 4 Pzp. Przepis ten stanowił, że zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia.

Sekretarza Gminy wyjaśnił, że ustalenie wadium w nieprawidłowej wysokości wynikało z błędu pracownika.

(akta kontroli tom I str. 303, 314; tom II str. 485)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i przeprowadzenie przez Gminę 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 i należyście zabezpieczały interesy inwestora publicznego. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego charakteru i nie wpłynęła negatywnie na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

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 inwestycje drogowe przebudowy dróg gminnych zgłoszono organowi administracji architektoniczno-budowlanej (Staroście Puławskiemu) zgodnie z wymaganiami ustawy Prawo budowlane²⁰, jako roboty niewymagające pozwoleń na budowę. Do realizacji tych robót przystąpiono po upływie terminu na wniesienie sprzeciwu przez organ²¹.

(akta kontroli tom I str. 212; tom II str. 289-301, 304, 440-448, 461-476)

W dzienniku budowy zadania Droga Huta brak jest informacji o przekazaniu wykonawcy dokumentacji projektowej, natomiast teren budowy po podpisaniu

¹⁸ Droga Huta – umowa z 16 maja 2013 r. o wartości 606 837,76 zł, termin wykonania 31.07.2013 r. Ustanowiona gwarancja w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy (do kwoty 60 683,77 zł) do 06.09.2013 r.; w związku z niewłaściwym usunięciem wad i usterek, naruszającym postanowienia gwarancji lub rękojmi za wady (do kwoty 18 205,13 zł) do 22.08.2018 r.

Droga Wola Czołnowska – umowa z 29.04.2014 r. o wartości 707 726,39 zł, termin wykonania 30.06.2014 r. Ustanowiona gwarancja w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy (do kwoty 70 772,63 zł) do 30.07.2014 r.; w związku z niewłaściwym usunięciem wad i usterek, naruszającym postanowienia gwarancji lub rękojmi za wady (do kwoty 21 231,79 zł) do 15.07.2019 r.

Droga Śniadówka – umowa z 24.03.2016 r. o wartości 877 157,18 zł, termin wykonania 30.06.2016 r. Ustanowiona gwarancja w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy (do kwoty 87 715, 72 zł) do 30.07.2016 r.; w związku z niewłaściwym usunięciem wad i usterek, naruszającym postanowienia gwarancji lub rękojmi za wady (do kwoty 26 314,72 zł) do 14.09.2022 r.

¹⁹ Wartość zamówienia ustalono na 789 164,22 zł.

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186)

²¹ Droga Śniadówka – data dokonania zgłoszenia 12.08.2015 r. rozpoczęcie robót budowlanych 11.04.2016 r. Droga Huta – 06.09.2012 r./24.06.2013 r. Droga Wola Czołnowska 06.09.2013 r./08.05.2014 r.

umowy (16.05.2013 r.) przekazany został 24.06.2013 r. Termin realizacji zadania ustalono w umowie do 31.07.2013 r. Z przekazania placu budowy sporządzony został protokół, w którym odnotowano również przekazanie dokumentacji projektowej.

Jak poinformował Sekretarz Gminy, prawdopodobnie teren budowy był przekazany w terminie uzgodnionym z wykonawcą. Późniejsze przekazanie terenu nie wpłynęło na termin zakończenia zadania.

(akta kontroli tom I str. 39, 196; tom II str. 485)

Zgodnie z dziennikiem budowy zadania Droga Wola Czołnowska, po podpisaniu umowy (29.04.2014 r.) plac budowy przekazano 08.05.2014 r., informacji o przekazaniu dokumentacji nie odnotowano. Informację o przekazaniu placu budowy i dokumentacji projektowej ujęto w protokole przekazania placu budowy z 08.05.2014 r.

(akta kontroli tom I str. 351, 494; 578; tom II str. 485)

W dzienniku budowy ani w innej dokumentacji budowy zadania Droga Śniadówka, realizowanej na podstawie umowy z 24.03.2016 r., nie odnotowano informacji o przekazaniu dokumentacji projektowej oraz o przekazaniu terenu budowy. Pierwsze wpisy w dzienniku budowy pochodzą z 11.04.2016 r. i dotyczą robót pomiarowych.

(akta kontroli tom I str. 196, 578; tom II str. 304)

Wykonawcy żadnego z kontrolowanych zadań nie wywiązali się z obowiązku opracowania i przedstawienia do akceptacji inspektora nadzoru PZJ.

Tylko dla zadania Droga Śniadówka opracowano „Projekt zmian stałej organizacji ruchu drogowego”. Został on zatwierdzony do realizacji przez organ zarządzający ruchem przed zgłoszeniem rozpoczęcia robót budowlanych. Opracowany Projekt zawierał 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 zarządzaniem²², w tym opis planowanych robót dla każdego etapu oraz orientacyjny termin wprowadzenia zmian przewidzianych opracowaniem.

(akta kontroli tom II str. 257-263)

3.2. Terminy realizacji zamówienia zawarte w podpisanych umowach na roboty budowlane były zgodne z terminami określonymi w projektach umów, stanowiących element dokumentacji przetargowej i nie były zmieniane w trakcie realizacji zamówienia. Zgodnie z wpisami w dziennikach budowy, wykonawcy przed upływem terminów zakończenia robót poinformowali o całkowitym zakończeniu robót oraz gotowości do odbioru ostatecznego²³.

(akta kontroli tom I str. 41; 218; 353; 508; tom II str. 73; 314)

Zakres robót zrealizowanych w ramach zadań, objętych szczegółowym badaniem kontrolnym, był zgodny z dokumentacją projektową, wykonawczą oraz z wymogami określonymi w szczegółowych specyfikacjach technicznych. Poszczególne warstwy dróg podlegające zakryciu, były odbierane przez inspektora nadzoru, który akceptował również materiał podlegający wbudowaniu, w trakcie robót stosowano materiały określone w dokumentacji budowy, nie stosowano materiałów zamiennych.

W toku oględzin przeprowadzonych na potrzeby kontroli NIK, stwierdzono, że długość i szerokość jezdni, utwardzonych poboczy odpowiadają warunkom

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 784. Dalej: „rozporządzenie MI ws. zarządzania ruchem na drogach”.

²³ Droga Huta – termin realizacji 31.07.2013 r./zgłoszenie do odbioru końcowego 27.07.2013 r. Droga Wola Czołnowska – 30.06.2014 r./25.06.2014 r.; Droga Śniadówka - 30.06.2016 r./22.06.2016 r.

określonym w dokumentacji projektowej. Stwierdzono, że badane drogi w większości przypadków utrzymywały swoje parametry jakościowe, były w stanie dobrym, posiadały nawierzchnie niewymagającą remontów.

Wadę drogi stwierdzono w jednym przypadku (droga 107413L), polegała ona na wystąpieniu pęknięcia podłużnego ze znacznymi wykruszeniami na długości 3 m. Stan nawierzchni drogi na pozostałym odcinku był dobry²⁴.

(akta kontroli tom I str. 210-218, 490-508; tom II str. 302-315, 478-482)

3.3. Urząd zapewnił nadzór inwestorski nad realizacją robót drogowych, poprzez ustanowienie inspektora nadzoru, posiadającego niezbędne uprawnienia do wykonywania takiej działalności²⁵. Inspektorowi nadzoru powierzono m.in. sprawdzanie zgodności wykonania robót budowlanych pod względem technicznym, materiałowym, użytkowym i ekonomicznym z warunkami dokumentacji technicznej, sprawdzanie jakości wykonanych robót, kontrola jakości i prawidłowości użytych materiałów, sprawdzanie i odbiór robót ulegających zakryciu lub zanikających, nadzór nad prowadzeniem dziennika budowy. Inspektor zobowiązany był do obecności na budowie, co najmniej 4 razy w tygodniu, z dostosowaniem czasu pobytu do zaistniałych potrzeb i na każde wezwanie zamawiającego i wykonawcy robót oraz dokumentowania swoich wizyt wpisem do dziennika budowy z podaniem zakresu robót, które zostały przez niego sprawdzone.

(akta kontroli tom I str. 297-302, 612-616; tom II str. 94-98)

Według wpisów w dzienniku budowy zadania Droga Śniadówka, inspektor nadzoru prowadził kontrolę robót²⁶, potwierdzał ich wykonanie, dokonywał odbiorów, zezwalał na wykonanie kolejnych warstw. W jednym przypadku dotyczącym robót budowlanych związanych z wykonaniem zatoki autobusowej, inspektor nadzoru wpisał informację o zgłoszeniu kierownikowi budowy bieżących uwag, nie wskazano jednak, czego dotyczyły, ani czy zostały uwzględnione w dalszych pracach wykonawcy. Na wyniki badań prowadzonych przez wykonawcę, inspektor powołał się w trzech przypadkach: badań zagęszczenia odbierając poszerzenie drogi, wyników badań odbierając roboty związane z peronem przystankowym oraz wyników badań ekstrakcji odbierając warstwę wyrównawczą. Zgodnie z wpisem w dzienniku budowy wykonana warstwa wyrównawcza została odebrana na podstawie pomiarów kontrolnych oraz przedstawionych wyników badań ekstrakcji.

W zaakceptowanym przez inspektora nadzoru operacie kolaudacyjnym z zadania Droga Śniadówka, oprócz wspomnianych wyników badań ekstrakcji mieszanki mineralno-asfaltowej przeznaczonej na warstwę wiążącą wyrównawczą nie zawarto żadnych protokołów z pomiarów kontrolnych dotyczących warstwy wyrównawczej, prowadzonych przez wykonawcę lub inspektora.

(akta kontroli tom II str. 302-315, 345-368)

Według wpisów w dzienniku budowy zadania Droga Wola Czołnowska, inspektor nadzoru prowadził kontrolę robót budowlanych oraz przeprowadzał pomiary kontrolne i sprawdzające²⁷, potwierdzał wykonanie robót zgodnie z dokumentacją, odbierał roboty, zezwalał na wykonanie kolejnych warstw. Wpis o zgłoszonych uwagach kierownikowi budowy, po przeprowadzonej kontroli, dotyczy wykonania warstwy wyrównawczo wiążącej na drodze 107412L. Nie wskazano jednak, czego dotyczyły te uwagi, ani czy zostały one uwzględnione w dalszych pracach

²⁴ Według metodologii Oceny Stanu Nawierzchni stosowanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

²⁵ Posiadał uprawnienia budowlane nr LUB/0213/POOD/08 do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej oraz był członkiem Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa. 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.

²⁶ Kontroli tych jednak oprócz wpisu w dzienniku nie dokumentował w żaden inny sposób.

²⁷ Kontroli tych jednak oprócz wpisu w dzienniku nie dokumentował w żaden inny sposób.

wykonawcy. Inspektor zgłosił również uwagi do wykonania utwardzenia poboczy z kruszywa łamanego. Wpisał w dzienniku prośbę o profilowanie i dogęszczenie wykonanych poboczy. Na wyniki badań prowadzonych przez wykonawcę, inspektor powołał się m.in. przy odbiorze koryta pod poszerzenia, warstwy odsączającej z piasku (wskaźniki zagęszczenia); podbudowę z piasku stabilizowaną cementem (wyniki badań próbek betonu na ściskanie).

Przedstawione przez wykonawcę wyniki badań jakości wykonanych prac nie zawierały danych dotyczących grubości warstwy ścieralnej, warstwy wiążącej z betonem asfaltowego na drodze 107412 od km 0+00 do 0+500 ani na drodze 107413L od km 0+00 do 1+790.

(akta kontroli tom I str. 492-508; 509-577)

Droga Huta - według wpisów w dzienniku budowy, inspektor nadzoru prowadził kontrolę robót budowlanych oraz przeprowadzał pomiary sprawdzające²⁸, potwierdzał wykonanie robót zgodnie z dokumentacją, odbierał roboty, zezwalał na wykonanie kolejnych warstw. Na wyniki badań prowadzonych przez wykonawcę, inspektor powołał się przy odbiorze koryta pod poszerzenia (wskaźniki zagęszczenia).

Przedstawione przez wykonawcę wyniki badań kontrolnych jakości wykonanych prac nie zawierały danych dotyczących grubości warstwy wyrównawczej istniejącej nawierzchni asfaltowej z mieszanki mineralno-asfaltowej (droga 112815 L od km 0+000 do km 1+421) oraz warstwy wyrównawczej podbudowy z kruszywa łamanego z mieszanki mineralno-asfaltowej (od km 1+420 do 2+360).

W przygotowanym przez wykonawcę operacie kolaudacyjnym zawarto atesty, deklaracje zgodności na materiały użyte przy budowie drogi, jak również zaakceptowane przez inspektora receptury warstwy ścieralnej i warstwy wiążąco wyrównawczej.

(akta kontroli tom I str. 210-255)

W poddanych kontroli zadaniach, próbki do badań laboratoryjnych zostały pobrane przez wykonawców oraz zbadane przez laboratoria wykonawców. Informacji o pobraniu prób nie odnotowywano w dziennikach budowy.

W przypadku każdego z kontrolowanych zadań, dziennik budowy był dokumentem wymaganym na podstawie SST, za prowadzenie którego odpowiadał wykonawca. W prowadzonych dziennikach budowy, wpisywano datę przekazania wykonawcy terenu budowy (Droga Huta i Droga Wola Czołnowska); terminy rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych elementów/etapów robót, uwagi i polecenia inspektora, zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych i ostatecznych odbiorów robót.

Niezgodnie z wymaganiami SST do dzienników budowy nie wpisano informacji o przekazaniu wykonawcy dokumentacji projektowej; danych dotyczących jakości materiałów, informacji o pobieraniu próbek oraz wyników przeprowadzonych badań.

(akta kontroli tom I str. 210-255, 490-508; tom II str. 302-315)

3.4. Zgodnie z umowami na roboty budowlane za termin wykonania zamówienia przyjęto daty podpisania protokołów odbioru końcowego wraz z przekazaniem pełnej dokumentacji odbiorowej.

Według SST, całkowite zakończenie oraz gotowość do odbioru ostatecznego miała być stwierdzona przez wykonawcę wpisem do dziennika budowy. Odbiór ostateczny miał nastąpić po potwierdzeniu przez inspektora zakończenia robót i przyjęciu dokumentów do odbioru ostatecznego: dokumentację podstawową z naniesionymi zmianami oraz dodatkową, jeżeli została sporządzona w trakcie realizacji umowy;

²⁸ Kontroli tych jednak oprócz wpisu w dzienniku nie dokumentował w żaden inny sposób.

szczegółowe specyfikacje techniczne; recepty i ustalenia technologiczne; dzienniki budowy i książki obmiarów (oryginały); wyniki badań kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych; deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów; opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru; geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia terenu; kopię mapy zasadniczej powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

W badanych zadaniach zgłoszenie do odbioru końcowego robót budowlanych nastąpiło na 4 do 8 dni przed umówionym terminem zakończenia robót²⁹. Odbioru ostatecznego, bez uwag i w umówionych terminach³⁰, w oparciu o umowy i kosztorysy powykonawcze, dokonała komisja wyznaczona przez zamawiającego z udziałem inspektora i wykonawcy.

(akta kontroli tom I str. 199; 581; tom II str. 406)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niewyegzekwowanie od wykonawców objętych kontrolą zadań rzetelnego wykonywania zobowiązania do prowadzenia dzienników budowy. We wszystkich trzech umowach zawarto postanowienia zobowiązujące wykonawcę robót do prowadzenia dziennika budowy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W okresie objętym kontrolą obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia³¹.

Do dzienników budowy, wbrew postanowieniom ww. rozporządzenia i SST, nie wpisywano: informacji o przekazaniu dokumentacji projektowej³², informacji o przekazaniu placu budowy³³, danych dotyczących jakości materiałów, informacji o pobieraniu próbek oraz wyników przeprowadzonych badań, z podaniem kto je przeprowadzał, wyników prób poszczególnych elementów budowli z podaniem, kto je przeprowadzał³⁴.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że trudno jest jednoznacznie określić, dlaczego w dzienniku budowy nie odnotowywano wszystkich informacji wymaganych przez SST, w tym również przekazania wykonawcy dokumentacji projektowej. W przypadku Drogi Śniadówka wskazał, że brak udokumentowania przekazania placu budowy oraz przekazania dokumentacji projektowej wynikał prawdopodobnie z niedopatrzania pracownika zamawiającego. Zaznaczył, że zgodnie z obowiązującymi przepisami za właściwe prowadzenie dziennika budowy odpowiada kierownik budowy.

(akta kontroli tom I str. 39, 196; 351, 496, 578; tom II str. 485, 491)

2. W przypadku wszystkich skontrolowanych zadań nie wyegzekwowano od wykonawcy robót budowlanych wykonania zobowiązania do opracowania i przedstawienia do akceptacji inspektorowi nadzoru Programu zapewnienia jakości.

Obowiązek opracowania przez wykonawców PZJ i przedstawienia do akceptacji inspektora nadzoru, przed rozpoczęciem robót, określono w pkt 6.1 SST, które były elementem umów o roboty budowlane zawartych w trybie zamówienia publicznego.

²⁹ Droga Huta – 4 dni; Droga Wola Czołnowska – 5 dni; Droga Śniadówka – 8 dni.

³⁰ Droga Huta - termin zakończenia robót 31.07.2013 r./ roboty odebrano 31.07.2013 r.; Droga Wola Czołnowska - 30.06.2014 r./30.06.2014 r.; Droga Śniadówka - 30.06.2016 r./28.06.2016 r.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

³² Dotyczy wszystkich skontrolowanych zadań.

³³ Dotyczy zadania Droga Śniadówka, informacji tych nie odnotowano w dzienniku budowy ani w żadnej innej dokumentacji budowy.

³⁴ Dotyczy wszystkich skontrolowanych zadań.

Brak opracowań PZJ dla ww. zadań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych.

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, brak wyegzekwowania opracowania PZJ wynikał zapewne z niedopatrzenia pracowników prowadzących inwestycje, być może spowodowanego brakiem wiedzy o konieczności takiego Programu, ponieważ nie wynikał on bezpośrednio z treści zawartej umowy.

(akta kontroli tom II str. 484, 486)

3. Urząd nie zlecił wykonawcy, ani nie sporządził projektów tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych dotyczących zadań Droga Huta i Droga Wola Czołnowska.

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. Projekt stałej organizacji ruchu (stanowiący integralną część dokumentacji budowy) powinien zawierać elementy określone w § 5 ww. rozporządzenia, a przede wszystkim opis planowanych robót dla każdego etapu, w tym terminy wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 rozporządzenia MI ws. zarządzania ruchem na drogach, sporządzony projekt podlega zatwierdzeniu przez organ zarządzający ruchem (w tym przypadku przez Starostę Puławskiego).

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w dokumentacji znajdującej się w Urzędzie nie odnaleziono odrębnego projektu stałej organizacji ruchu na drogi objęte badanymi zadaniami. Z posiadanej dokumentacji wynika, że na drogi te opracowana była dokumentacja uproszczona i stąd prawdopodobnie brak jest projektów stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli tom II str. 484, 486)

4. Dokonywanie odbiorów warstwy wiążąco-wyrównawczej i warstwy ścieralnej, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę robót wyników badań w zakresie ustalonym w SST dla poszczególnych warstw.

Zgodnie z pkt 6.3.2 SST 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.

4.1. W zaakceptowanym przez inspektora nadzoru operacie kolaudacyjnym z budowy Drogi Śniadówka nie zawarto żadnych protokołów z pomiarów kontrolnych dotyczących warstwy wyrównawczo-wiążącej. Zamieszczono jedynie wyniki badań ekstrakcji mieszanki mineralno-asfaltowej przeznaczonej na warstwę wiążąco-wyrównawczą.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że odbioru robót w zakresie warstwy wyrównawczo-wiążącej na drodze w Śniadówce (nr 112815L i 107424L) dokonał inspektor nadzoru, jako roboty częściowe, co potwierdzają wpisy w dzienniku budowy. Wpisy kierownika budowy z dnia 4 i 5 maja 2016 r. mówią o wykonaniu warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-bitumicznej o średniej grubości 4 cm. Wpisy

inspektora nadzoru z dnia 6 i 12 maja 2016 r. potwierdzają wykonanie i odbiór tych robót, przy czym we wpisie z dnia 6 maj 2016 r. (droga 112815L) jest adnotacja, że dokonano tego na podstawie pomiarów kontrolnych oraz przedstawionych wyników badań ekstrakcji.

(akta kontroli tom II str. 302-315, 345-368, 490)

4.2. W ramach zadania Droga Wola Czołnowska przedstawione przez wykonawcę wyniki badań kontrolnych jakości wykonanych pracy nie zawierały danych dotyczących warstwy wiążącej z betonu asfaltowego i warstwy ścieralnej na drodze 107412 od km 0+00 do 0+500 i 107413L od km 0+00 do 1+790.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w dzienniku budowy drogi nr 107413L i nr 107412L w Woli Czołnowskiej widnieją wpisy dotyczące wykonania warstwy wiążąco-wyrównawczej (grubość 4 cm) i ścieralnej. W sprawozdaniu technologicznym są zapisy odnośnie warstwy wiążąco-wyrównawczej (4 cm) i ścieralnej (4 cm). Wpisy inspektora nadzoru potwierdzają wykonanie robót zgodnie z projektem. Wskazał, że można przypuszczać, że odbiorów warstw dokonano na podstawie oceny inspektora na miejscu budowy.

(akta kontroli tom I str. 441-458, 509-577; tom II str. 490-491)

4.3. W ramach zadania Droga Huta, przedstawione przez wykonawcę wyniki badań kontrolnych jakości wykonanych pracy nie zawierały danych dotyczących grubości warstwy wyrównawczej nawierzchni asfaltowej z mieszanki mineralno-asfaltowej (droga 112815 L od km 0+000 do 1+4210) oraz warstwy wyrównawczej podbudowy z kruszywa łamanego z mieszanki mineralno-asfaltowej (od km 1+420 do 2+360).

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w dzienniku budowy drogi nr 112815L w Hucie widnieją wpisy dotyczące grubości warstwy wyrównawczej z mieszanki mineralno-bitumicznej na istniejącej nawierzchni asfaltowej i z kruszywa łamanego (3 cm). Wpisy inspektora nadzoru potwierdzają wykonanie robót zgodnie z projektem. Prawdopodobnie odbiór robót nastąpił na podstawie oceny inspektora na miejscu budowy.

(akta kontroli tom I str. 220-255; tom II str. 491)

5. Nierzetelne egzekwowanie od wykonawców kontrolowanych zadań, zobowiązania do przekazania pełnej dokumentacji robót do ostatecznego odbioru.

W umowach na roboty budowlane, za termin wykonania zamówienia przyjęto datę podpisania protokołu odbioru końcowego wraz z przekazaniem pełnej dokumentacji odbiorowej. Zakres dokumentów do odbioru ostatecznego określony został w SST pkt 8.4.2. części „Wymagania ogólne”. W przypadku, gdy wg komisji, roboty pod względem przygotowania dokumentacyjnego nie byłyby gotowe do odbioru ostatecznego, komisja w porozumieniu z wykonawcą miała wyznaczyć ponowny termin odbioru ostatecznego robót.

5.1. We wszystkich kontrolowanych zadaniach nie wyegzekwowano od wykonawcy prowadzenia i przekazania zamawiającemu po zakończeniu robót księzek obmiarów, do których prowadzenia zobowiązany był wykonawca na podstawie pkt 7.1 SST.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w posiadanej dokumentacji brak jest księzek obmiarów. Obecnie nie jest w stanie wyjaśnić przyczyny ich braku (czy ich nie prowadzono, czy np. zaginęły). Jest natomiast sporządzony kosztorys powykonawczy.

(akta kontroli tom II str. 491)

5.2. W przypadku zadania Droga Huta, komisja dokonała odbioru ostatecznego bez uwag, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawcę w dniu odbioru wymaganego

zgodnie z SST dokumentu: geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej robót i sieci uzbrojenia.

W umowie na roboty budowlane z 16.05.2013 r.; termin realizacji zadania określono na 31.07.2013 r., w tym też dniu dokonano komisyjnego odbioru końcowego bez uwag. Mapa inwentaryzacji powykonawczej drogi gminnej nr 112815L została opracowana przez uprawnionego geodetę 06.09.2013 r., co zdaniem NIK wskazuje, że w dniu odbioru jeszcze jej nie było.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że przedmiotowa inwestycja odbierana była w 2013 r. Komisja ds. odbioru dokonała odbioru przedmiotu zamówienia na podstawie przedłożonej dokumentacji. Trudno dzisiaj określić, czy dokumentacja odbiorowa była pełna i jakie przesłanki spowodowały, że Komisja odebrała przedmiot zamówienia bez zastrzeżeń.

(akta kontroli tom I- str. 41, 81, 199, 256, 259; tom II str. 491)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych nie był rzetelnie wykonywany. Nie egzekwowano od wykonawców obowiązków wynikających z zawartych umów dotyczących rozpoczęcia, prowadzenia i dokonywania odbiorów robót drogowych.

Urząd przed rozpoczęciem robót budowlanych przebudowy dróg gminnych, dokonał ich zgłoszenia do właściwego organu. W przypadku dwóch zadań³⁵, nie wywiązał się jednak z istotnych wymogów formalno-prawnych dotyczących obowiązku sporządzenia stałej albo zmiennej organizacji ruchu. W ramach prowadzonego nadzoru nie wyegzekwowano od wykonawców sporządzenia PZJ jak również prowadzenia książki obmiarów oraz rzetelnego prowadzenia dziennika budowy. Nadzór inwestorski nad prowadzeniem robót budowlanych prowadzony był w sposób systematyczny, co potwierdzają wpisy w dzienniku budowy, odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu dokonywano na bieżąco, jednak w niektórych przypadkach bez przeprowadzenia/udokumentowania wymaganej w SST 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. Dla dróg gminnych przebudowywanych w ramach badanych zadań, prowadzono książki drogi, które jednak nie były kompletne i nie zawierały aktualnych danych drogi.

(akta kontroli tom II str. 500-516)

W umowach na realizację badanych zadań, wykonawcy udzielili rękojmi za wady przedmiotu umowy i gwarancji jakości na roboty objęte zamówieniem na okres 5 lat³⁶ oraz 73 miesięcy³⁷. Przeglądy gwarancyjne miały się odbywać na każde żądanie zamawiającego w przypadkach stwierdzenia wad i usterek oraz na jeden miesiąc przed zakończeniem okresu udzielonej gwarancji jakości.

(akta kontroli tom I str. 39-54, 351-364; tom II str. 66-85)

Wszyscy wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie obejmujące okres udzielonych gwarancji³⁸, w wysokości 10% ceny całkowitej zadania podanej w ofercie, w formie gwarancji ubezpieczeniowych jeszcze przed podpisaniem

³⁵ Droga Huta i Droga Wola Czolnowska.

³⁶ Droga Huta i Droga Wola Czolnowska.

³⁷ Droga Śniadówka.

³⁸ Droga Huta - gwarancja ubezpieczeniowa do dnia 22.08.2018 r., Droga Wola Czolnowska - do 17.07.2019 r. Droga Śniadówka - do 14.09.2022 r.

umowy. Zgodnie z umowami 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy³⁹ służyło do pokrycia roszczeń wynikających z rękojmi za wady.

(akta kontroli tom I str. 184-187, 365-368; tom II str. 86-87)

Do czasu przeprowadzenia kontroli NIK, okres gwarancji minął w przypadku zadań Droga Huta i Droga Wola Czołnowska. W przypadku Drogi Huta, okres udzielonej gwarancji wynosił 5 lat od podpisania protokołu odbioru końcowego (31.07.2013 r.). Pierwszy komisyjny przegląd gwarancyjny z udziałem przedstawiciela wykonawcy, udokumentowany protokołem, przeprowadzono po upływie trzech lat od odbioru robót budowlanych (16.08.2016 r.). Podczas przeglądu nie stwierdzono wad ani usterek. Kolejnego przeglądu gwarancyjnego przed upływem pięcioletniego okresu udzielonej gwarancji nie przeprowadzono.

(akta kontroli tom I str. 264)

Przeglądy gwarancyjne zakończonego zadania Droga Wola Czołnowska przeprowadzono w sierpniu 2016 r. oraz 30.05.2019 r., tj. na miesiąc przed upływem udzielonej pięcioletniej gwarancji. Podczas przeglądów nie stwierdzono wad przedmiotu umowy ani usterek wykonania robót. W trakcie oględzin przeprowadzonych na potrzeby kontroli NIK, w dniu 10.07.2019 r. stwierdzono usterkę/wadę w przebudowanej drodze, polegającą na pęknięciu podłużnym drogi na długości 3 m.

Przegląd gwarancyjny zadania Droga Śniadówka nie był dotychczas przeprowadzany (zgodnie z informacją od Sekretarza Gminy, nie było zgłoszeń usterek). Inwestycja ta jest w okresie objętym gwarancją. Odbioru dokonano w 2016 r. okres gwarancji wynosi 73 miesiące.

(akta kontroli tom I str. 608-611; tom II str. 496)

W ramach badanych zadań nie wystąpiły przypadki niewywiązywania się wykonawcy ze zobowiązań umownych uzasadniające naliczenie i egzekwowanie przewidzianych kar umownych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie przeprowadzono końcowego przeglądu gwarancyjnego odcinka drogi nr 112815L przebudowanego w ramach zadania Droga Huta, który zgodnie z postanowieniami umowy powinien zostać przeprowadzony na jeden miesiąc przed zakończeniem okresu udzielonej gwarancji jakości (gwarancja kończyła się 31.07.2018 r.).

Miesiąc przed upływem okresu gwarancji, zgodnie z § 13 ust. 4 lit. b) umowy na roboty budowlane, zamawiający oraz wykonawca mieli dokonać końcowego przeglądu gwarancyjnego. Przegląd ten miał zostać potwierdzony protokołarnie i miał mieć na celu stwierdzenie wywiązania się wykonawcy z zobowiązań wynikających z rękojmi za wady fizyczne i udzielonej przez niego gwarancji w zakresie dotychczas zgłoszonych wad oraz stwierdzenie i zgłoszenie ujawnienia się ewentualnych nowych wad, które wykonawca miał usunąć na własny koszt.

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, z powodu pomyłki pracownika Urzędu, wykonany przegląd gwarancyjny potraktowany został, jako ostateczny i nie został już przeprowadzony przegląd na miesiąc przed zakończeniem okresu gwarancyjnego.

(akta kontroli tom I str. 351-364; tom II str. 496)

2. Nierzetelne przeprowadzenie przeglądu gwarancyjnego odcinka drogi 107413L przebudowanego w ramach zadania Droga Wola Czołnowska.

³⁹ Droga Huta - 18 205,13 zł, Droga Wola Czołnowska - 21 231,79 zł, Droga Śniadówka - 26 314,72 zł.

W toku przeprowadzonego 30 maja 2019 r. przeglądu gwarancyjnego, na miesiąc przed upływem okresu rękojmi i gwarancji, komisja odbiorowa nie stwierdziła żadnych wad i usterek przedmiotu umowy. W protokole z przeglądu gwarancyjnego zawarto adnotację „bez uwag”.

W trakcie oględzin odcinka drogi 107413L objętego przebudową, przeprowadzonych 10.07.2019 r. na potrzeby kontroli NIK, w odległości 150 m od skrzyżowania z drogą powiatową 2515L, 0,3 m od prawej krawędzi jezdni stwierdzono pęknięcie podłużne nawierzchni na długości 3 m, ze znacznymi wykruszeniami warstwy ścieralnej. Wykruszenia były porośnięte roślinnością zieloną o wysokości do 10 cm, zakorzonioną w ubytkach jezdni.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w dniu 30.05.2019 r. dokonany został komisyjny przegląd gwarancyjny robót wykonanych w ramach zadania Droga Wola Czołnowska. W trakcie przeglądu nie zostały stwierdzone wady lub usterki na przedmiotowej drodze, wobec czego nie było w tym zakresie wystąpienia do Wykonawcy. Wskazał, że najprawdopodobniej przedmiotowa usterka, pojawiła się po dokonaniu przeglądu gwarancyjnego.

Zdaniem NIK, w trakcie przeglądu gwarancyjnego przeprowadzonego 30.05.2019 r. komisja przeprowadzająca przegląd przeoczyła opisaną wyżej usterkę nawierzchni.

(akta kontroli tom I str. 608; tom II str. 479, 499)

OCENA CZĄSTKOWA

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

W ramach kontrolowanych zadań nie wystąpiły okoliczności przewidziane w umowie, uzasadniające naliczenie kar umownych.

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. W przypadkach korzystania z możliwości żądania wniesienia wadium w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, ustalanie go w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia.
2. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych – w ramach nadzoru inwestorskiego – rzetelnego prowadzenia dziennika budowy, w zakresie dokonywania wpisów wymaganych przepisami prawa oraz SST.
3. Egzekwowanie od wykonawcy robót budowlanych – w ramach nadzoru inwestorskiego – dokonywania obmiarów i prowadzenia książki obmiarów robót oraz jej przekazania zamawiającemu.
4. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych opracowania i przedstawienia do akceptacji Programu zapewnienia jakości.
5. Zapewnienie stosowania na czas wykonywania robót drogowych projektów tymczasowej organizacji ruchu opracowanych i zatwierdzonych dla danego zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami.

6. Rzetelne dokonywanie przeglądów gwarancyjnych dróg.
7. Zapewnienie przeprowadzania finalnych przeglądów gwarancyjnych w końcowym okresie obowiązywania gwarancji udzielonej przez wykonawcę robót budowlanych.
8. Egzekwowanie od wykonawców robót przestrzegania postanowień zawartych umów dotyczących przedłożenia pełnej dokumentacji wymaganej do odbioru końcowego wykonanych robót.

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, 8 sierpnia 2019 r.

Kontroler
Szczepan Olejnik
Główny specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

.....
podpis