



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.008.07.2019

**Pan Radosław Śpiewak
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Opolu Lubelskim
z siedzibą w Poniatowej**

ul. Młodzieżowa 6
24-320 Poniatowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu Lubelskim z siedzibą w Poniatowej, ul. Młodzieżowa 6, 24-320 Poniatowa (dalej: „Zarząd” lub „ZDP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Śpiewak, Dyrektor, od 1 marca 2019 r. Poprzednio od 28 stycznia 2011 r. do 26 lutego 2019 r. Dyrektorem była Emilia Rzepka
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
Kontrolerzy	Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/86/2019 z 28 maja 2019 r. Iwona Kuś, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/87/2019 z 28 maja 2019 r. (akta kontroli, tom I str. 5-8, 11)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Zarząd Dróg Powiatowych nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją robót prowadzonych na objętych kontrolą zadaniach dotyczących przebudowy dróg powiatowych.</p> <p>Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano rzetelnie postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. I tak:</p> <ul style="list-style-type: none">– nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg 2605L i 2630L opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru programu zapewnienia jakości (PZJ). Brak tych opracowań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych;– nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg 2640L i 2630L sporządzenia i stosowania przy prowadzeniu robót drogowych organizacji ruchu
---------------------	--

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.

drogowego zatwierdzonej dla danego zadania przez organ zarządzający ruchem;

- inspektorami nadzoru inwestorskiego realizowanej w 2012 r. przebudowy drogi 2605L klasy G (droga główna) i w 2016 r. drogi 2630L klasy Z (droga zbiorcza), ustanowiono osoby nieposiadające uprawnień do sprawowania nadzoru nad robotami drogowymi na drogach ww. klas;
- niezgodnie z obowiązującymi przepisami ustalającymi warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, podczas prowadzonej w 2012 r. przebudowy jezdni drogi głównej 2605L dokonano jej poszerzenia do 5,5 m, zamiast do szerokości co najmniej 6 m;
- nierzetelnie dokonano odbioru wykonanych poboczy z kruszywa łamanego po obu stronach jezdni przebudowanej drogi 2605L, o szerokości 1,75 m według przedmiaru robót i kosztorysu powykonawczego, czego nie potwierdziły oględziny przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli.

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ³ i zawarte umowy należyście zabezpieczały interesy Zarządu. W jednym z trzech postępowań stwierdzono niezłożenie przez jednego członka komisji przetargowej oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących jego wyłączenie z postępowania.

Zarząd prawidłowo egzekwował od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz przeprowadzał przewidziane przeglądy gwarancyjne i pogwarancyjne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na koniec roku 2011 powiat opolski zarządzał siecią dróg o długości 420,894 km, z tego 356,973 km dróg posiadało nawierzchnię twardą ulepszoną, a 63,921 km nawierzchnię gruntową (8,995 km wzmocnioną i 54,926 km naturalną).

Na koniec 2018 r. sieć dróg powiatowych wynosiła 412,950 km, z tego 358,148 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej (355,218 km ulepszonej i 2,930 km nieulepszonej) a 54,802 km drogi o nawierzchni gruntowej (8,574 km wzmocnionej i 46,228 km naturalnej).

(akta kontroli, tom I str. 28-31, 33-37)

1.2. W latach 2012-2018 wybudowano 9,648 km dróg powiatowych, przebudową i rozbudową objęto 49,244 km dróg, a remontami 9,317 km dróg.

Na budowę dróg wydatkowano ogółem 2 077,4 tys. zł, w tym: 1 085,9 tys. zł ze środków własnych oraz 991,5 tys. zł z pozyskanych środków zewnętrznych⁵.

³ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

⁴ 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.

⁵ W poszczególnych latach na budowę dróg powiatowych wydatkowano: w 2012 r. – 108,4 tys. zł (65,9 tys. zł środki własne, 42,5 tys. zł środki zewnętrzne), w 2013 r. – 151,0 tys. zł (86,0 tys. zł i 65,0 tys. zł), w 2014 r. – 646,0 tys. zł (354,0 tys. zł i 292,0 tys. zł), w 2015 r. – 879,0 tys. zł (420,0 tys. zł i 459,0 tys. zł), w 2016 r. – 293,0 tys. zł (160,0 tys. zł i 133,0 tys. zł).

Na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano ogółem 12 540,7 tys. zł, w tym: 5 744,2 tys. zł stanowiły środki własne i 6 796,5 tys. zł środki zewnętrzne (gminne, budżetu państwa, samorządu województwa lubelskiego)⁶. Na remonty wydatkowano 3 668,5 tys. zł, w tym: 1 138,7 tys. zł ze środków własnych i 2 529,8 tys. zł ze środków zewnętrznych (gminnych i z budżetu państwa)⁷.

(akta kontroli, tom I str. 30-32)

1.3. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych realizowała samorządowa jednostka budżetowa – Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu Lubelskim z siedzibą w Poniatowej.

(akta kontroli, tom I str. 9-10)

W latach 2012-2018 w ZDP zatrudnionych było od 28 do 31 osób, w tym na stanowiskach kierowniczych pięć osób (dyrektor, główny księgowy, kierownik działu technicznego, kierownik obwodu drogowo-mostowego, kierownik sekcji kolejki wąskotorowej), na stanowiskach administracyjnych – osiem, w służbie techniczno-drogowej od 15 do 18 osób. W ZDP zadania dotyczące nadzoru nad robotami drogowymi realizowały cztery osoby, które posiadały wykształcenie wyższe (w tym dwie o specjalizacji drogowej, jedna - inżynieria lądowa, jedna – geografia) oraz jedna osoba z wykształceniem średnim technicznym o profilu drogowym. Jedna z tych osób (była dyrektor) posiadała uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(akta kontroli, tom I str. 9-10, 12-14, 517-518)

1.4. Zgodnie ze statutem⁸ ZDP do zadań Zarządu należało prowadzenie całokształtu spraw związanych z planowaniem, budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg powiatowych. Zarząd został zobowiązany w szczególności do: kontroli stanu dróg i mostów, ewidencji dróg i mostów, gospodarki gruntami, planowania i koordynacji utrzymania dróg i mostów, inżynierii i bezpieczeństwa ruchu, pełnienia funkcji inwestora, wydawania decyzji w sprawie ochrony dróg, informacji o stanie dróg, przygotowania postępowań przetargowych dla utrzymania i budowy dróg i mostów oraz dokonywania uzgodnień planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto ZDP koordynował i organizował działania związane z funkcjonowaniem Nadwiślańskiej Kolejki Wąskotorowej.

(akta kontroli, tom I str. 9-10)

Porozumieniem⁹ zawartym na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰, powiat opolski przekazał gminie Poniatowa zarządzanie drogą powiatową nr 2241L Poniatowa – Stoczki - Kierz o długości 3,523 km.

(akta kontroli, tom I str. 432-436)

⁶ W poszczególnych latach na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano: w 2012 r.: 48,0 tys. zł (48,0 tys. zł, brak udziału środków finansowych zewnętrznych), w 2013 r. – 470,0 tys. zł (361,6 tys. zł i 108,4 tys. zł), w 2014 r. – 1 452,0 tys. zł (967,0 tys. zł i 485,0 tys. zł), w 2015 r. – 228,0 tys. zł (183,0 tys. zł i 45,0 tys. zł), w 2016 r. – 3 043,0 tys. zł (584,6 tys. zł i 2 458,4 tys. zł); w 2017 r. – 5 076,0 tys. zł (2 440,0 tys. zł i 2 636,0 tys. zł); w 2018 r. – 2 223,7 tys. zł (1 160,0 tys. zł i 1 063,7 tys. zł).

⁷ W poszczególnych latach na remonty dróg wydatkowano: w 2012 r. – 2 467,5 tys. zł (307,7 tys. zł i 2 159,8 tys. zł), w 2013 r. – 608,0 tys. zł (298,0 tys. zł i 310,0 tys. zł), w 2014 r. – 472,0 tys. zł (412,0 tys. zł i 60,0 tys. zł), w 2015 r. brak wydatków, w 2016 r. – 61,0 tys. zł (61,0 tys. zł, brak udziału środków finansowych zewnętrznych), w 2017 r. – 60,0 tys. zł (60,0 tys. zł, brak udziału środków finansowych zewnętrznych).

⁸ Tekst jednolity statutu ZDP został przyjęty Uchwałą Nr XXXI/277/06 Rady Powiatu Opolskiego z dnia 30 czerwca 2006 r., ze zmianami.

⁹ Nr 1/2016 z dnia 1.12.2016 r.

¹⁰ Dz.U. z 2018 poz. 2068, ze zm.

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 powiatowych, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, tj.:

- postępowanie z 2012 r. na „Remont drogi powiatowej nr 2605L Wilków-Zagłoba-Łaziska od km 6+460 do km 8+432 w miejscowościach Zagłoba i Wrzelów, gmina Wilków i od km 13+073 do km 14+035 w miejscowościach Niedźwiada Duża i Łaziska, gmina Łaziska” – obejmujące dwa zadania: pierwsze o wartości według umowy 1 531 226,37 zł brutto (od km 6+460 do km 8+432 i od km 13+073 do km 13+824) oraz drugie o wartości 142 798,92 zł brutto (od km 13+824 do km 14+035);
- postępowanie z 2013 r. na "Remont drogi powiatowej nr 2640L Boiska-Idalin-droga powiatowa 2702L na odcinku od km 0+000 do km 1+600" – wartość zamówienia według umowy 388 637,69 zł brutto;
- postępowanie z 2016 r. na „Przebudowę drogi powiatowej nr 2630L Poniatowa - Chodel na odcinku od km 9+707,88 do km 10+370,48 w miejscowości Chodel od drogi wojewódzkiej Nr 747 do ul. Partyzantów” – wartość zamówienia według umowy 500 142,11 zł brutto.

Zakres zleconych i wykonanych robót na drogach 2605L i 2640L, m.in. zmiana szerokości jezdni, utwardzenie poboczy, zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane¹¹ oraz art. 4 pkt 18 ustawy o drogach publicznych, wskazuje że roboty te powinno się kwalifikować jako przebudowę, a nie remont.

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. Postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości zabezpieczały interesy inwestora publicznego. W dokumentach przetargowych i wzorach umów na przebudowę drogi 2605L oraz 2630L wymagano od wykonawcy opracowania i przedstawienia do akceptacji programu zapewnienia jakości (dalej: „PZJ”). Natomiast wymagania w zakresie kontroli jakości robót i materiałów zawarte były w SIWZ i Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót (dalej: „STWiOR”) przebudowy trzech ww. dróg.

(akta kontroli, tom I str. 82-87, 90-94, 194-200, 349-355)

2.2. W STWiOR przebudowy dróg 2605L, 2640L oraz 2630L zamawiający określił zakres robót do wykonania, warunki realizacji oraz obowiązki wykonawcy. 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 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. Wskazano, że pobieranie próbek przez wykonawcę, powinno odbywać się w obecności inspektora nadzoru. Inspektor nadzoru został uprawniony do pobierania próbek i badania materiałów niezależnie od wykonawcy.

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1186.

W STWiOR określono warunki odbioru końcowego po przedłożeniu dokumentacji zawierającej m.in. atesty, aprobaty techniczne na materiały i badania składu mieszanek mineralno-asfaltowych. Określono zasady obmiaru robót, stosowane urządzenia i sprzęt pomiarowy. Nałożono na wykonawców obowiązek stosowania materiałów, które posiadają certyfikaty na znak bezpieczeństwa oraz deklarację zgodności z normami. Ustalono ponadto, że odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu, powinien umożliwić wykonanie ewentualnych korekt i poprawek.

(akta kontroli, tom I str. 124-126, 439-444)

2.3. Zamówienia objęte kontrolą zostały udzielone na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² oraz regulaminu udzielania zamówień publicznych w ZDP¹³.

W wyniku analizy ww. zamówień stwierdzono, że:

- postępowania przeprowadziła stała komisja przetargowa powołana przez Dyrektora Zarządu zarządzeniem nr 7/2011 z dnia 8 kwietnia 2011 r.,
- nie wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp. Pracownik, który był sekretarzem komisji i wykonywał czynności w przetargu na przebudowę drogi nr 2630L przeprowadzonym w 2016 r. (związane z przygotowaniem postępowania i brał udział w otwarciu ofert oraz w pracach komisji), nie złożył ww. oświadczenia,
- 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 obowiązek 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, z wyjątkiem oferty wykonawcy, który przedstawił 24 miesięczną gwarancję, podczas gdy w umowie strony przyjęły 36 miesięczny okres gwarancji,
- 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 (dwie gwarancje bankowe, jedna gwarancja ubezpieczeniowa).

(akta kontroli, tom I str. 38-44, 77-79, 95-98, 162-164, 189-190, 201, 283-284, 326-340, 356-357)

2.4. 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 2605L,

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. (dalej: „pzp”).

¹³ Zarządzenia Dyrektora ZDP Nr 11/2008 z dnia 14.10.2008 r., Nr 4/2014 z dnia 16.04.2014 r., Nr 4/2016 z dnia 6.04.2016 r.

- 60 miesięcy dla robót wykonanych na drodze 2630L,
 - w przypadku robót wykonanych na drodze 2640L w zawartej umowie ustalono termin gwarancji na 36 miesięcy. W SIWZ wymagano co najmniej 24 miesięcy, a w złożonej ofercie wykonawca proponował 24 miesiące.
- Zastępca dyrektora ZDP wyjaśnił, że wydłużenie terminu gwarancji do 36 miesięcy odbyło się za zgodą obu stron.

W umowach z wykonawcami ww. zadań zawarto postanowienia dotyczące kar umownych, w zakresie:

- 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.

Dodatkowo w umowie na przebudowę drogi 2640L zapisano kary za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy, dłuższej niż 7 dni.

W umowach na realizację trzech ww. zadań nie zawarto postanowień dotyczących dokonywania potrąceń wynagrodzenia w związku ze stwierdzeniem w wyniku badań kontrolnych niewłaściwej jakości zastosowanych materiałów i niedochowania parametrów technicznych wykonanych elementów konstrukcyjnych drogi.

(akta kontroli, tom I str. 162, 165-173, 194-200, 445-450)

2.5. Dokonano zmiany umowy na przebudowę drogi 2605L w zakresie długości jednego odcinka z 2,05 km do 1,972 km. W uzasadnieniu zmiany strony wskazały zaistnienie oczywistego błędu pisarskiego w umowie.

Podstawą zmiany umowy na przebudowę drogi nr 2630L był podpisany protokół konieczności dotyczący zmiany terminu wykonania zadania z przyczyn niezależnych od wykonawcy. Strony podpisały aneks¹⁴ wydłużający termin realizacji zadania z 25.10.2016 r. do dnia 15.11.2016 r. Do zmian tego terminu nie dostosowano terminów obowiązywania ubezpieczeniowych gwarancji należytego wykonania kontraktu oraz usunięcia wad i usterek.

Zastępca dyrektora ZDP wyjaśnił, że:

- Zarząd zdecydował się nie występować do wykonawcy o przedłużenie terminu obowiązywania ww. gwarancji z uwagi na to, że roboty zostały należycie wykonane, a protokół końcowy podpisany bez uwag i nieprawidłowości. Nie było zatem przesłanek do egzekwowania wypłat z ustanowionego zabezpieczenia, które obowiązywało do 25.11.2016 r. Obecnie gwarancja obowiązuje do 10.12.2021 r., a w przypadku gdy będzie konieczność, ZDP wystąpi do wykonawcy o jej przedłużenie;
- na etapie ogłaszania przetargu Zarząd nie posiadał wiedzy o konieczności przebudowy linii elektroenergetycznej SN w pasie drogowym. Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono 10.08.2016 r., zaś wniosek o zajęcie pasa drogowego wpłynął od wykonawcy linii energetycznej 03.10.2016 r. ZDP zezwolił na zajęcie pasa drogowego i wykonanie prac, przed wykonaniem ścieżki pieszo-rowerowej, aby w przyszłości zapobiec rozbiórce nowo wybudowanej infrastruktury drogowej.

¹⁴ Z dnia 14.10.2016 r.

W trakcie realizacji przebudowy drogi powiatowej nr 2640L ZDP podpisał umowę na roboty uzupełniające¹⁵, poprzedzone przeprowadzeniem postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp. Stwierdzono konieczność włączenia nowo wyremontowanej drogi gminnej do drogi powiatowej 2640L. W protokole konieczności wartość robót uzupełniających (4,8 tys. zł brutto) określono na podstawie cen jednostkowych przyjętych w kosztorysie ofertowym.

(akta kontroli, tom I str. 82-87, 202-220, 349-360, 445-482)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi 2630L, przeprowadzonym w roku 2016 w trybie przetargu nieograniczonego, jeden z pięciu członków komisji przetargowej nie złożył oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących jego wyłączenie z postępowania, co było niezgodne z art. 17 ust. 2 pzp. W przedłożonej kontrolerom NIK dokumentacji przetargu znajdował się druk ZP-1 z tekstem oświadczenia oraz imieniem i nazwiskiem tego członka komisji przetargowej, a także z datą 24.08.2016 r., lecz nie zawierał podpisu tej osoby.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pzp osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Członek komisji przetargowej wyjaśniła, że przez niedopatrzenie nie podpisała oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pzp. Jednocześnie oświadczyła, że nie zaistniały żadne okoliczności, które powinny skutkować wykluczeniem jej z postępowania. Potwierdziła ponadto, że brała udział w otwarciu ofert oraz w pracach komisji przetargowej.

Była Dyrektor ZDP wyjaśniła, że nie przyjęła oświadczenia od ww. członka komisji przez przeoczenie.

(akta kontroli, tom I str. 326-338, tom II str. 92-94, 96-97)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i przeprowadzenie przez ZDP objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane prowadzone na drogach powiatowych. 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 należycie zabezpieczały interesy inwestora publicznego. Stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła negatywnie na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

¹⁵ Nr 273.52.2013-R.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Szczegółową kontrolą objęto realizację trzech zadań:

1) przebudowę w 2012 r. drogi powiatowej nr 2605L (klasa techniczna „G” - droga główna) Wilków - Zagłoba - Łaziska od km 6+460 do km 8+432 o długości 1,972 km w miejscowościach Zagłoba i Wrzelów, gmina Wilków i od km 13+073 do km 13+824 o długości 0,751 km w miejscowości Niedźwiada Duża, gmina Łaziska, o długości ogółem 2,723 km,

2) przebudowę w 2013 r. drogi powiatowej nr 2640L (klasa techniczna „L” - droga lokalna) Boiska - Idalin - droga powiatowa nr 2702L, od km 0+000 do km 1+600, o długości 1,6 km,

3) przebudowę w 2016 r. drogi powiatowej nr 2630L (klasa techniczna „Z” - droga zbiorcza) Poniatowa – Chodel od km 9+707,88 do km 10+370,48 o długości 662,60 m w miejscowości Chodel, od drogi wojewódzkiej 747 do ul. Partyzantów.

Przebudowy ww. dróg realizowano na podstawie zgłoszeń wykonania robót budowlanych niewymagających pozwoleń na budowę. Do realizacji robót budowlanych przystąpiono po uprawomocnieniu się zgłoszeń.

(akta kontroli, tom I str. 99-105, 107-123, 221-223, 226-234, 361, 363-369)

ZDP przekazał wykonawcom place budowy (odcinki ww. dróg) w terminach określonych w umowach o roboty budowlane: 2605L – 25.05.2012 r., 2640L – 20.09.2013 r., 2630L – 06.09.2016 r. Wraz z placami budowy przekazano dzienniki budowy, przedmiary robót, a w przypadku drogi 2630L – także projekt budowlano-wykonawczy. Przekazania placów budowy dokonano protokołami i odnotowano w dziennikach budowy. Wykonawcy przejęli na czas robót wszelkie urządzenia stanowiące wyposażenie dróg.

(akta kontroli, tom I str. 106, 224, 362)

W STWiOR przebudowy drogi nr 2605L i w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (dalej: „SST”) przebudowy drogi nr 2630L podano, że do obowiązków wykonawcy należy opracowanie i przedstawienie do aprobaty inspektorowi nadzoru PZJ, w którym przedstawi zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową. W STWiOR przebudowy drogi nr 2640L nie wymagano od wykonawcy opracowania PZJ.

W STWiOR przebudowy dróg 2605L, 2640L i 2630L zobowiązano wykonawców do pełnej kontroli jakości robót i materiałów oraz do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli jakości, zaakceptowanego przez inspektora nadzoru.

Wykonawcy przebudowy ww. dróg nie przedstawili inspektorom nadzoru do akceptacji PZJ i stosowanych systemów kontroli jakości robót i materiałów.

(akta kontroli, tom I str. 124-126, 238-252, 370-380)

Zgodnie z § 16 ust. 1 umowy z dnia 16.05.2012 r. na wykonanie przebudowy drogi 2605L, wykonawca przedstawił ZDP zatwierdzony przez Starostę Opolskiego projekt tymczasowego oznakowania i organizacji ruchu na czas robót drogowych.

W § 3 ust. 5 umowy z dnia 16.09.2013 r. na wykonanie przebudowy drogi 2640L oraz w pkt 1.5.4. SST przebudowy drogi 2630L zobowiązano wykonawców do przedstawienia inspektorom nadzoru zatwierdzonych projektów organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania robót budowlanych.

Wykonawcy przebudowy dróg 2640L i 2630L nie przedstawili inspektorom nadzoru lub ZDP zatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót.

(akta kontroli, tom I str. 82-87, 194-200, 370-380, tom II str. 46-58)

3.2. Przebudowy dróg nr 2605L i 2640L rozpoczęto i zakończono w terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami: 2605L – rozpoczęcie robót 25.05.2012 r., zakończenie 08.11.2012 r.; 2640L – rozpoczęcie 07.10.2013 r., zakończenie 31.10.2013 r.

Przebudowę drogi nr 2630L rozpoczęto w terminie zgodnym z umową (tj. w dniu 06.09.2016 r.), a zakończono w terminie określonym w aneksie do umowy z dnia 14.10.2016 r. (tj. w dniu 15.11.2016 r.). Zmiany terminu zakończenia robót (z 25.10.2016 r. na 15.11.2016 r.) dokonano ze względu na przebudowę przez Polską Grupę Energetyczną, w trakcie prowadzonych robót drogowych, linii energetycznej w ciągu drogi 2630L w miejscu projektowanego chodnika.

Rozpoczęcia i zakończenia robót potwierdzone zostały wpisami w dziennikach budowy.

(akta kontroli, tom I str. 82-87, 107-123, 127, 129-130, 194-200, 226-234, 253, 254-257, 349-355, 358-360, 363-369, 402-404)

3.2.1. Zgodnie z umową i przedmiarem robót, na drodze powiatowej 2605L (klasa techniczna „G”) należało dokonać poszerzenia jezdni do szerokości 5,50 m (o 0,30 m do 0,50 m). W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że w ramach zleconych robót, zgodnie z umową przebudowano nawierzchnię jezdni na długości 2 723 m do szerokości 5,50 m. Warstwa ścieralna z betonu asfaltowego wykonana została na całej szerokości jezdni, bez łączeń technologicznych wzdłuż osi.

Z kosztorysu powykonawczego wynika, że po obu stronach jezdni wykonano pobocze z kruszywa łamanego o szerokości 1,75 m i grubości po zagęszczeniu 10 cm, zgodnie z przedmiarem zleconych robót.

W trakcie oględzin dokonano pomiarów parametrów pobocza w pięciu miejscach z widoczną warstwą kruszywa, stwierdzono m.in., że:

- pobocza były zarośnięte skoszoną trawą,
- w km 6+460 (początek przebudowywanego odcinka) szerokość widocznego pobocza z kruszywa po stronie prawej wynosiła 1,0 m, a po stronie lewej kruszywo było niewidoczne,
- w km 6+785 km po lewej stronie pobocze z kruszywa miało szerokość 1,55 m i widoczne było na długości 63 m (do km 6+848),
- w km 7+686 po lewej stronie widoczne pod trawą pobocze z kruszywa miało 1,40 m szerokości,
- w km 7+698 km widoczne było pobocze z kruszywa o szerokości 1,70 m,
- w km 13+283 km widoczne pobocze z kruszywa miało 1,8 m szerokości.

W przedmiarze robót i kosztorysie powykonawczym stwierdzono, że na pierwszym odcinku przebudowywanej drogi 2605L wykonawca wykonał „roboty pomiarowe przy liniowych robotach ziemnych dla trasy dróg w terenie równinnym” od km 6+460 do km 8+512, tj. na długości 2,05 km.

Podczas oględzin stwierdzono, że objęty przebudową odcinek kończył się w km 8+432, a jego długość wynosiła 1,972 km.

(akta kontroli, tom I str. 107-123, 151-152, tom II str. 2-4, 10-16)

W dniu oględzin stan przebudowanego odcinka drogi 2605L był dobry¹⁶. Nowa nawierzchnia była bez uszkodzeń. Widocznych było jedynie pięć ubytków po pobranych próbkach do badań, a w km 13+680 łączenie technologiczne.

(akta kontroli, tom II str. 10-16)

3.2.2. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że w ramach przebudowy drogi powiatowej 2640L wykonano nawierzchnię bitumiczną o szerokości 5,80 m, na długości 1,6 km – zgodnie z przedmiarem i kosztorysem ofertowym. Ponadto wykonano dodatkowe roboty uzupełniające (włączenie drogi gminnej do drogi powiatowej) – zgodnie z protokołem konieczności z dnia 25.10.2013 r. Warstwa ścieralna z betonu asfaltowego wykonana została na całej szerokości jezdni z łączeniem technologicznym wzdłuż osi. W wyniku pomiarów dokonanych w ośmiu punktach ustalono, że szerokość przebudowanej jezdni wynosiła średnio 5,83 m. Ze względu na zarośniętą trawą pobocze, nie było możliwości dokonania rzetelnego pomiaru szerokości pobocza z kruszywa łamanego.

W dniu oględzin ogólny stan nawierzchni był zadowalający¹⁷. Stwierdzono uszkodzenia miejscowe nawierzchni. W 11 miejscach widoczne były szczeliny poprzeczne na całej szerokości jezdni. Uszkodzenia występowały ponadto w km:

- 0+244 – z lewej strony jezdni spękanie wzdłuż krawędzi,
- 0+713 – z lewej strony jezdni miejscowe spękanie nawierzchni wzdłuż krawędzi, wrośnięte trawy,
- 0+1074 – po prawej stronie jezdni szczelina poprzeczna o szerokości 1,5 m,
- 0+1086 – szczelina wzdłuż jezdni o długości 2 m,
- 0+1233 – podłużne pęknięcie linii pobocza o długości 4 m,
- 0+1408 – po prawej stronie pęknięcia spowodowane rozrośniętym systemem korzeniowym wzdłuż krawędzi pobocza na długości 5,5 m,
- 0+1448 – szczelina o długości 15 m w miejscu łączenia technologicznego w osi jezdni.

Była Dyrektor ZDP wyjaśniła, że uszkodzenia mogły powstać na skutek wysadzenia w miejscach słabego podłoża. Wady wynikające ze złego wykonania zadania ujawniłyby się w okresie gwarancji.

(akta kontroli, tom I str. 173-182, 226-234, 271-272, tom II str. 5, 17-27, 94)

3.2.3. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że przebudowę drogi 2630L wykonano na odcinku o długości 662,6 m – zgodnie z przedmiarem i projektem budowlano-wykonawczym. Wykonano: chodniki z kostki betonowej o szerokości od 1,95 m do 2,20 m, ciąg pieszo-rowerowy z kostki betonowej o szerokości 3 m, nawierzchnię jezdni z asfaltobetonu o szerokości 6 m, przepust odpływowy z podwójną kratką, bariereki ochronne nad przepustem, oznakowanie poziome i pionowe. Warstwa ścieralna wykonana została z łączeniem technologicznym wzdłuż osi jezdni.

W dniu oględzin stan nawierzchni jezdni, chodnika i ciągu pieszo-rowerowego był dobry. Nie stwierdzono uszkodzeń. Oznakowanie poziome, w szczególności przejść dla pieszych, wymagało odnowienia.

(akta kontroli, tom I str. 381-399, tom II str. 6-9, 28-36)

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. ZDP dla trzech zadań objętych kontrolą ustanowił inspektorów nadzoru, którzy potwierdzili przyjęcie obowiązków podpisami w dziennikach budowy.

(akta kontroli, tom I str. 82-87, 107-123, 194-200, 226-234, 349-355, 363-369)

¹⁶ Według metodologii Oceny Stanu Nawierzchni stosowanej przez GDDKiA.

¹⁷ Według metodologii Oceny Stanu Nawierzchni stosowanej przez GDDKiA.

Inspektor nadzoru przebudowy drogi 2605L (klasa techniczna – droga główna) posiadał uprawnienia budowlane (wydane w 1973 r.) w „specjalności dróg do kierowania robotami budowlanymi w zakresie nieskomplikowanych obiektów” i zaświadczenie Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa o posiadaniu wymaganego ubezpieczenia w roku 2012.

Inspektor nadzoru przebudowy drogi 2640L (droga lokalna) i drogi 2630L (droga zbiorcza) posiadał uprawnienia budowlane „do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie w specjalności drogi” i zaświadczenia Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa o posiadaniu wymaganego ubezpieczenia w okresie realizacji ww. zadań.

(akta kontroli, tom I str. 107-123, 226-234, 363-369, 128, 235-237, 437-438)

W umowie z wykonawcą i STWiOR przebudowy drogi 2605L postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych¹⁸, wykonawca będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości. W STWiOR podano m.in. numery SST, zgodnie z którymi wykonawca powinien wykonać poszczególne roboty.

Inspektor nadzoru przebudowy drogi 2605L poświadczyl w dzienniku budowy prawidłowe wykonanie zagęszczenia podłoża i podbudowy, grubości warstwy ulepszanego podłoża na podstawie przedkładanych przez wykonawcę wyników badań kontrolnych. Odbierał roboty zanikające i ulegające zakryciu, takie jak: wykonanie koryta wraz z pomiarami głębokości, frezowanie nawierzchni, oczyszczenie nawierzchni, skropienie nawierzchni emulsją asfaltową. Wykonawca przygotował i przekazał ZDP przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy; opis technologiczny; kosztorys powykonawczy; wyniki pomiarów kontrolnych warstwy ścieralnej, wiążącej i wyrównawczej w zakresie spadku poprzecznego, nierówności poprzecznej i podłużnej; wyniki badań masy bitumicznej; receptury masy mineralno- asfaltowej, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości.

W umowie z wykonawcą i STWiOR przebudowy drogi 2640L postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych, wykonawca zapewni odpowiedni system kontroli jakości, będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości, przedłoży inspektorowi nadzoru aprobaty techniczne lub świadectwa dopuszczenia materiałów, inspektor nadzoru będzie miał możliwość udziału w pobieraniu próbek.

Inspektor nadzoru przebudowy drogi 2640L dokonywał obioru robót zanikających i ulegających zakryciu, takich jak: frezowanie nawierzchni, oczyszczenie odkrytych krawędzi i nawierzchni, skropienie nawierzchni emulsją asfaltową, koryto pod wzmocnienie poboczy. Wykonawca przygotował i przekazał ZDP przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy, wyniki badań masy bitumicznej, receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości.

W umowie z wykonawcą i STWiOR przebudowy drogi 2630L postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych, na każde żądanie wykonawca obowiązany jest okazać dane potwierdzające spełnienie wymagań jakości materiałów, wykonawca zapewni odpowiedni system kontroli jakości, wykonawca będzie przekazywać na żądanie inspektora nadzoru raporty z wynikami badań.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 266, ze zm.

Inspektor nadzoru przebudowy drogi 2630L dokonywał odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, takich jak: koryta pod nawierzchnię jezdni i chodników, podbudowy, wzmocnienie podbudowy kruszywem, wykonanie i skropienie warstwy wyrównawczej i warstwy wiążącej. Wykonawca przygotował i przekazał ZDP przy odbiorze końcowym operat kołaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy, wyniki badań masy bitumicznej, receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości. Zgodnie z pkt 8.4.2. STWiOR wykonawca załączył również wyniki pomiarów kontrolnych szerokości, spadku oraz nierówności podłużnej i poprzecznej warstwy ścieralnej i warstwy wiążącej.

ZDP nie posiadał własnego laboratorium drogowego oraz nie miał podpisanej umowy o współpracy z laboratorium, które prowadziłyby badania kontrolne jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych.

Zarząd nie zlecał oraz nie wykonywał badań laboratoryjnych kontroli jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych przy przebudowie dróg objętych kontrolą.

Była Dyrektor ZDP wyjaśniła, że Zarząd bazował na badaniach wykonawców, na przedłożonych deklaracjach i certyfikatach. Z uwagi na niewystarczające środki finansowe jakość robót oceniano na podstawie badań przedłożonych przez wykonawców.

ZDP był informowany o terminie pobierania próbek. Przedstawiciel ZDP i inspektorzy nadzoru uczestniczyli w czynnościach pobierania próbek do badania.

ZDP nie posiadał wiedzy czy laboratoria, które wykonywały zleczone przez wykonawców badania stosowanych materiałów, posiadały akredytacje poświadczające kompetencje do wykonywania badań i wydawania poświadczeń zgodności z obowiązującymi normami używanych materiałów i jakości wykonanych robót drogowych.

(akta kontroli, tom I str. 82-87, 124-126, 134-150, 439-444, 194-200, 238-252, 259-269, 349-355, 370-380, 407-423, tom II str. 92-94, 95)

W dzienniku budowy drogi 2605L udokumentowano wykonanie robót, zgłoszenia do odbioru i dokonywane przez inspektora nadzoru odbiory robót (w tym zanikających i ulegających zakryciu). Ponadto inspektor nadzoru dokonał wpisów świadczących o zgłaszanych uwagach i zaleceniach odnośnie do jakości robót, wbudowywanych materiałów, dokonywanych badaniach wskaźnika zagęszczenia podbudowy, oznakowania drogi.

W dziennikach budowy drogi 2640L i przebudowy drogi 2630L udokumentowano wykonanie robót, zgłoszenia do odbioru i dokonywane przez inspektora nadzoru odbiory robót, w tym zanikających i ulegających zakryciu.

(akta kontroli, tom I str. 107-123, 226-234, 363-369)

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 budowy. Zgodnie z umowami z czynności odbioru tych zadań spisano protokoły, w których stwierdzono wykonanie robót zgodnie z dokumentacją i umową oraz zgodnie z dziennikiem budowy i rozliczeniem końcowym. W zakresie wykonania robót pod względem technicznym i technologicznym nieprawidłowości nie stwierdzono. Wystawiono "dobrą" ogólną ocenę wykonanych robót.

Odbiorów końcowych przebudowy dróg 2605L, 2640L i 2530L dokonano po przedłożeniu przez wykonawców dzienników budowy, kosztorysów powykonawczych oraz operatów kołaudacyjnych zawierających m.in.: sprawozdanie

techniczne kierownika budowy, wyniki badań laboratoryjnych, atesty, deklaracje zgodności i certyfikaty wbudowanych materiałów, oświadczenia kierowników budowy, a w przypadku drogi 2530L także geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót.

(akta kontroli, tom I str. 129-130, 194-200, 238-252, 254-257, 403-404)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg 2605L i 2630L opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru programu zapewnienia jakości (PZJ).

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 Robót, które były integralnymi częściami umów o roboty budowlane.

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

W złożonych wyjaśnieniach była Dyrektor ZDP podała, że Zarząd bazował na specyfikacjach technicznych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad ale przeoczono, że jest tam zapis o obowiązku opracowania przez wykonawców PZJ. Do odbioru robót wykonawca dołączył operat kolaudacyjny, który zawierał elementy PZJ. Ogłaszając przetargi Zarząd żądał zapewnienia odpowiednich osób, sprzętu i materiałów, które miały służyć realizacji zadań. Jej zdaniem, przedstawione w STWiOR wymagania dotyczące zatwierdzania systemu kontroli jakości były zawyżone w stosunku do rodzaju robót, które były wykonywane na tych drogach.

(akta kontroli, tom I str. 82-87, 124-126, 194-200, 238-252, 349-355, 370-380, 439-444, tom II str. 43-48, 92-94)

2. Zarząd nie wyegzekwował od wykonawców przebudowy dróg 2640L i 2630L sporządzenia i stosowania przy prowadzeniu robót drogowych organizacji ruchu zatwierdzonej zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁹. Obowiązek sporządzenia przez wykonawców projektów tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych oraz ich uzgodnienia i zatwierdzenia określono w zawartych z nimi umowach, tj. w § 3 ust. 5 umowy z dnia 16.09.2013 r. na wykonanie przebudowy drogi 2640L oraz w pkt 1.5.4. STWiOR przebudowy drogi 2630L, będącej integralną częścią umowy o roboty budowlane z 31.08.2016 r.

Zastępca dyrektora ZDP wyjaśnił, że wykonawcy robót na drogach 2640L i 2630L dysponowali zatwierdzonym przez Starostę Opolskiego uproszczonym projektem czasowej organizacji ruchu na czas prowadzenia robót – opracowanym przez Zarząd na potrzeby zarządzania siecią dróg powiatowych, poddanym obligatoryjnej procedurze zaopiniowania oraz zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem. Projekt zawierał typowe schematy oznakowania i zabezpieczenia robót. Wykorzystanie tego projektu wynikało z konieczności przyśpieszenia robót drogowych.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 784.

Była Dyrektor ZDP wyjaśniła, że działania Zarządu skierowane były na uproszczenie procedury. Zastosowano posiadaną przez ZDP uproszczoną organizację ruchu z uwagi na krótki okres wykonania zadań.

NIK zauważa, że uproszczony projekt czasowej organizacji ruchu sporządzony został na podstawie § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem i był przeznaczony do wykorzystywania w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi. Natomiast w ww. przypadkach roboty drogowe miały charakter przebudowy drogi.

(akta kontroli, tom I str. 194-200, 238-252, 349-355, 370-380, tom II str. 46-58, 93)

3. Działaniem nierzetelnym było ustanowienie przez Zarząd inspektorami nadzoru inwestorskiego realizowanej w 2012 r. przebudowy drogi 2605L klasy G (droga główna) i w 2016 r. drogi 2630L klasy Z (droga zbiorcza), osób nieposiadających uprawnień do sprawowania nadzoru nad robotami drogowymi na drogach ww. klas. Inspektor nadzoru przebudowy drogi 2605L posiadał uprawnienia budowlane (wydane w 1973 r.) w specjalności dróg do kierowania robotami budowlanymi w zakresie nieskomplikowanych obiektów, a inspektor nadzoru przebudowy drogi 2630L – uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie w specjalności drogi.

Inspektorzy nadzoru powołani zostali na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie. W § 7 ust. 1 umowy na wykonanie przebudowy drogi 2605L oraz § 6 ust. 3 umowy na wykonanie przebudowy drogi 2630L postanowiono, że inspektorzy działają w granicach umocowania określonego przepisami ustawy Prawo budowlane.

W art. 13 ust. 3 ustawy Prawo budowlane określono, że uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi stanowią również podstawę do sprawowania nadzoru inwestorskiego. Zgodnie z § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie²⁰ (obowiązującego do 10 sierpnia 2014 r.) oraz z § 13 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie²¹ (obowiązującego do 30 kwietnia 2019 r.), uprawnienia budowlane w specjalności drogowej w ograniczonym zakresie uprawniają wyłącznie do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak: droga lokalna (klasa L) i droga dojazdowa (klasa D) oraz droga wewnętrzna, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów.

Zastępca dyrektora ZDP wyjaśnił, że wybór inspektorów nadzoru posiadających uprawnienia budowlane w specjalności drogowej w ograniczonym zakresie wynikał z nieskomplikowanego zakresu robót przy przebudowie dróg. Roboty dotyczące przebudowy tych dróg w ocenie ZDP nie wymagały specjalistycznej wiedzy oraz uprawnień budowlanych bez ograniczeń.

(akta kontroli str. 82-87, 107-123, 128, 349-355, 363-369, 438, tom II str. 47)

4. Zarząd nierzetelnie przygotował przedmiary robót budowlanych w zakresie długości pierwszego z dwóch odcinków drogi 2605L przeznaczonych do przebudowy (od km 6 + 460 do km 8 + 432 i od km 13 + 073 do km 14 + 824), co spowodowało, że oferenci przygotowali kosztorysy ofertowe robót na podstawie

²⁰ Dz.U. Nr 83 poz. 578, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1278, ze zm.

dłuższego o 80 m odcinka od przeznaczonego do przebudowy. Wpłynęło to na zawyżenie wartości ofert w elementach zależnych od długości pierwszego odcinka objętego przebudową.

Wartość ofert zawyżona została w zakresie robót pomiarowych przedstawionych w poz. 1 przedmiaru i kosztorysu powykonawczego.

Długość pierwszego odcinka drogi 2605L przeznaczonego do przebudowy skorygowano aneksem nr 1/2012 z dnia 28.05.2012 do umowy z dnia 16.05.2012 r.

Podczas odbioru końcowego potwierdzono jednak wykonanie „robót pomiarowych przy liniowych robotach ziemnych dla trasy dróg w terenie równinnym” na pierwszym odcinku o długości 2,05 km, podczas gdy długość objętego przebudową pierwszego odcinka, skorygowana aneksem z dnia 28.05.2012 r., wynosiła 1,972 km.

Zastępca dyrektora ZDP wyjaśnił, że zadanie zostało rozliczone za wykonanie remontu drogi o długości 2,723 km (1,972 km i 0,751 km), co potwierdza kosztorys powykonawczy spójny z przedmiarem robót, gdzie ilość poszczególnych pozycji jest zgodna z rzeczywistą ilością zrealizowanych robót.

Była Dyrektor ZDP wyjaśniła, że w przedmiarze błędna ilość robót pomiarowych równa 2,05 km pozostawiona została przez niedopatrzenie. Pozostałe ilości robót zostały skorygowane do prawidłowych, poza poz. 1, w której nie dokonano poprawki. Przy odbiorze i decyzji o zapłaceniu za zadanie skupiono się na robotach zasadniczych, tj. położeniu nowej nawierzchni, a nie na robotach pomiarowych. Wykonawca wykonał kosztorys powykonawczy na podstawie przedmiaru robót.

(akta kontroli, tom I str. 64-65, 129-130, 151-152, tom II str. 2-4, 46, 93)

5. Nierzetelnie dokonano odbioru wykonanych poboczy z kruszywa łamanego po obu stronach jezdni przebudowanej drogi 2605L, o szerokości 1,75 m według przedmiaru robót i kosztorysu powykonawczego.

Inspektor nadzoru nie odnotował w dzienniku budowy odbioru pobocza z kruszywa łamanego, a w wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 24.06.2019 r. przez kontrolerów NIK z udziałem zastępcy dyrektora ZDP stwierdzono, że w pięciu miejscach wykonanych pomiarów kontrolnych pobocze z kruszywa miało różnicowaną szerokość – od 1 m do 1,8 m.

Była Dyrektor ZDP wyjaśniła, że okres gwarancyjny minął, a pobocza zarosły. Odbioru poboczy dokonano na podstawie przedmiaru, kosztorysu powykonawczego i zapisu kierownika budowy w dzienniku budowy stwierdzającego wykonanie zadania oraz wpisu w dzienniku budowy inspektora nadzoru potwierdzającego wykonanie robót na całym odcinku drogi.

(akta kontroli, tom I str. 64-65, 82-87, 107-123, 129-130, 134-139, 151-152, tom II str. 93)

6. Przebudowując w 2012 r. drogę główną 2605L (droga o dwóch pasach ruchu – po jednym w każdym kierunku) poszerzono jezdnię do 5,5 m (o 0,3 m do 0,5 m), co było niezgodne z § 15 ust. 1 w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²² (w brzmieniu obowiązującym w czasie projektowania i realizowania tej przebudowy), stanowiącym, że na drodze klasy głównej szerokość pasów ruchu, powinna wynosić od 3 do 3,5 m (§ 15 ust 1). W § 2 ustalono, że przepisy ww. rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

Była Dyrektor ZDP wyjaśniła, że decyzja o obniżeniu parametrów drogi 2605L została podjęta ze względu na ograniczone środki finansowe. Ponadto zadanie potraktowano jako remont, a więc odtworzenie stanu istniejącego.

NIK zauważa, że roboty budowlane polegające m.in. na poszerzeniu jezdni kwalifikowane są jako przebudowa drogi. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. W przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Natomiast przez remont, zgodnie z art. 3 pkt 8 ww. ustawy, należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Zgodnie z art. 4 pkt 18 ustawy o drogach publicznych przebudowa drogi jest to wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego, natomiast remont drogi to wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 ww. ustawy).

(akta kontroli, tom I str. 100, 124, 134-139, 151-152, tom II str. 10-16, 93-94)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZDP w badanym zakresie.

W poddanych szczegółowym badaniom kontrolnym trzech przypadkach przebudowy dróg nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg powiatowych, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów.

Nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dwóch dróg sporządzenia i przedstawienia inspektorom nadzoru projektów tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych, pomimo nałożenia na wykonawców takiego obowiązku w umowie i STWiOR. Od wykonawców przebudowy dwóch dróg nie wyegzekwowano określonego w STWiOR obowiązku opracowania programu zapewnienia jakości.

Niezgodnie z wymogami prawa budowlanego inspektorami nadzoru przebudowy drogi klasy głównej i drogi klasy zbiorczej ustanowiono osoby nieposiadające wymaganych uprawnień budowlanych do sprawowania nadzoru nad robotami budowlanymi prowadzonymi na drogach tych klas.

Nierzetelnie dokonano odbioru poboczy z kruszywa łamanego drogi 2605L oraz sporządzono przedmiary robót budowlanych w zakresie długości jednego z odcinków tej drogi, co skutkowało przygotowaniem przez oferentów kosztorysów uwzględniających odcinek o 80 m dłuższy od przebudowywanego.

Niezgodnie z obowiązującymi przepisami ustalającymi warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne podczas prowadzonej w 2012 r. przebudowy jezdni drogi głównej 2605L dokonano jej poszerzenia do 5,5 m, zamiast do szerokości co najmniej 6 m.

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. Zarząd dokonał wszystkich przeglądów gwarancyjnych przewidzianych w umowach przebudowy dróg 2640L i 2630L.

Odbioru ostatecznego, „pogwarancyjnego” przebudowy drogi 2605L dokonano w dniu 12.11.2015 r. (ostatni dzień obowiązywania gwarancji). Komisja nie wniosła uwag i zastrzeżeń, odbiór ostateczny uznano za dokonany. W okresie obowiązywania gwarancji (od 12.11.2012 r. do 12.11.2015 r.) nie dokonywano innych przeglądów gwarancyjnych.

Zastępca dyrektora ZDP wyjaśnił, że w wyniku okresowej kontroli drogi przeprowadzonej w 2013 r. stwierdzono, że nawierzchnia i pobocze na przebudowanym odcinku są w dobrym stanie technicznym, bez defektów.

Dla przebudowy drogi 2640L okres gwarancyjny ustalono od 01.11.2013 r. do 31.10.2016 r. Przeglądów gwarancyjnych dokonano dwukrotnie w czasie trwania okresu gwarancyjnego: pierwszego w dniu 20.10.2015 r., natomiast drugiego tzw. „odbioru ostatecznego robót (pogwarancyjnego)” w ostatnim dniu obowiązywania gwarancji (31.10.2016 r.). Zarówno w trakcie pierwszego przeglądu, jak i „odbioru ostatecznego robót” komisja nie wniosła uwag i zastrzeżeń co do jakości wykonanych robót.

Dla przebudowy drogi 2630L okres gwarancyjny ustalono od 15.11.2016 r. do 14.11.2021 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK przeglądów gwarancyjnych dokonano dwukrotnie: w dniach 30.11.2017 r. i 14.03.2019 r. Z przeglądów sporządzono protokoły, nie stwierdzono wad wykonania przedmiotu umowy.

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

(akta kontroli, tom I str. 90-94, 133, 194-200, 225, 258, 349-355, 405-406, tom II 47, 59-68)

4.2. W przypadkach przebudowy dróg 2605L, 2640L i 2630L ZDP żądał zabezpieczenia należytego wykonania umów w wysokości 5% wartości umownej brutto.

Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie w żądanej wysokości w formie gwarancji ubezpieczeniowej (przebudowy dróg 2605L i 2630L) i gwarancji bankowej (przebudowa drogi 2640L).

Zabezpieczenia należytego wykonania umów przebudowy dróg 2605L i 2640L wygasły z dniem upływu ich ważności.

Gwarancja należytego wykonania umowy na przebudowę drogi 2630L w dniu 26.11.2016 r. uległa automatycznej redukcji do 30% kwoty gwarancji, stanowiącej zabezpieczenie należności z tytułu niewłaściwego usunięcia wad lub usterek w okresie gwarancji.

W przypadku trzech ww. zadań nie wystąpiły przesłanki do wykorzystania przez zamawiającego zabezpieczenia należytego wykonania umów.

(akta kontroli, tom I str. 90-98, 194-201, 349-357)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZDP 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 obowiązku składania przez członków komisji przetargowej oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy pzp.
2. Wymaganie od wykonawców przygotowania i przedłożenia do akceptacji opracowań PZJ określonych w umowach i STWiOR.
3. Zapewnienie stosowania na czas wykonywania robót drogowych projektów tymczasowej organizacji ruchu opracowanych i zatwierdzonych dla danego zadania.
4. Ustanawianie inspektorami nadzoru inwestorskiego osób posiadających uprawnienia budowlane wymagane dla klasy technicznej drogi.
5. Rzetelne przygotowywanie przedmiarów robót drogowych.
6. Zweryfikowanie prawidłowości wykonania utwardzonych poboczy na zadaniu zrealizowanym w 2012 r. dotyczącym przebudowy drogi 2605L.
7. Przestrzeganie przy realizowanych przebudowach dróg powiatowych parametrów szerokości jezdni ustalonych w przepisach określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, 31 lipca 2019 r.

Kontrolerzy
Jacek Romanowski
Główny specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

.....
Podpis

Iwona Kuś
Inspektor kontroli państwowej

/ - /

.....
Podpis