



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.09.2019

**Pani Krystyna Beń**  
**Dyrektor**  
**Zarządu Dróg Powiatowych**  
**w Białej Podlaskiej**  
ul. Sidorska 90a  
21-500 Biała Podlaska

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej, ul. Sidorska 90a, 21-500 Biała Podlaska (dalej: „Zarząd” lub „ZDP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Beń, Dyrektor, od 1 października 2001 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg j.s.t. oraz prowadzonych robót drogowych.</li><li>2. Udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę i remont dróg lokalnych.</li><li>3. Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości ich wykonania.</li><li>4. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy oraz należnych kar umownych i odszkodowań.</li></ol>
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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Katarzyna Kuzioła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/82/2019 z 27.05.2019 r.</li><li>2. Krzysztof Kępa, doradca ekonomiczny, nr legitymacji służbowej 19131 (akta kontroli t. I str.1-3)</li></ol>

# II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Zarząd Dróg Powiatowych zapewnił prawidłowy nadzór nad realizacją robót budowlanych prowadzonych na objętych kontrolą zadaniach dotyczących przebudowy i remontu dróg powiatowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą w ZDP przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych w sprawach dotyczących badanych zadań oraz egzekwowano rzetelnie postanowienia umów określających warunki przystąpienia do przebudowy lub remontu dróg, prowadzenia i dokonywania odbiorów robót. Wyegzekwowano od wykonawców we wszystkich przypadkach opracowanie i przedstawienie do aprobaty inspektorom nadzoru Programu Zapewnienia Jakości (dalej: „PZJ”) oraz sporządzenie i stosowanie przy prowadzeniu robót drogowych czasowej organizacji ruchu i zabezpieczenia robót, przygotowanej dla danego zadania, uzgodnionej z właściwymi organami i zatwierdzonej przez Starostę Białskiego. Nie egzekwowano jednak od wykonawców rzetelnego prowadzenia dzienników budowy, w szczególności dokumentowania istotnych czynności podejmowanych w związku z wymogami systemu zapewnienia jakości, o którym mowa w szczegółowych

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej „ustawa o NIK”.

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

specyfikacjach technicznych (SST), stanowiących integralną część umów zawieranych z wykonawcami robót budowlanych.

Dla objętych badaniami kontrolnymi zadań ZDP ustanowił inspektorów nadzoru inwestorskiego, pomimo że dla tego rodzaju robót nie było to wymagane – roboty wykonywano na podstawie zgłoszenia. Funkcje te powierzono osobom posiadającym wymagane uprawnienia do sprawowania nadzoru nad robotami drogowymi. Inspektorzy prawidłowo sprawowali nadzór nad realizacją robót budowlanych, jednak nie weryfikowali prawidłowości prowadzenia dzienników budowy, gdyż zgodnie z pkt 6.7.1 SST odpowiedzialność za ich prowadzenie spoczywała na wykonawcach robót.

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ<sup>3</sup> i zawarte umowy należyście zabezpieczały interesy Zamawiającego.

W przypadku jednego z analizowanych zadań – o największej wartości (844,3 tys. zł) – ZDP wymagał zabezpieczenia należytego wykonania umowy i prawidłowo egzekwował od wykonawcy ustanowienie takiego zabezpieczenia. Nie wystąpiły jednak przypadki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w których należałoby wykorzystać takie zabezpieczenie.

ZDP prawidłowo realizował postanowienia umów dotyczące obowiązków i uprawnień stron z tytułu gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych**

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. długość sieci drogowej administrowanej przez ZDP wynosiła ogółem 1102,295 km. Długość dróg o poszczególnych rodzajach nawierzchni wynosiła: o nawierzchni twardej ogółem 892,66 km (z tego: ulepszonej – 887,65 km i nieulepszonej – 5,01 km) oraz o nawierzchni gruntowej ogółem 209,635 km (z tego: wzmocnionej – 3,210 km i naturalnej – 206,425 km).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. długość sieci drogowej administrowanej przez ZDP wynosiła ogółem 1093,973 km. Długość dróg o poszczególnych rodzajach nawierzchni wynosiła odpowiednio: o nawierzchni twardej ogółem 897,309 km (z tego: ulepszonej – 890,282 km i nieulepszonej – 7,027 km) oraz o nawierzchni gruntowej ogółem 196,654 km (z tego: wzmocnionej – 25,401 km i naturalnej – 171,253 km).

(akta kontroli t. I str. 51-118)

1.2. W latach 2012-2018 wybudowano 7,928 km dróg powiatowych. Przebudową i rozbudową objęto 68,722 km dróg, a remontami 128,977 km dróg.

Na budowę dróg wydatkowano ogółem 4.977,2 tys. zł, w tym: 1.433,2 tys. zł ze środków finansowych własnych i 3.544,0 tys. zł pozyskanych środków finansowych zewnętrznych (od j.s.t.) oraz w formie pomocy rzeczowej (od j.s.t.). Na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano ogółem 42.405,4 tys. zł, w tym: 13.024,4 tys. zł

<sup>3</sup> Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

<sup>4</sup> 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.

stanowiły środki własne i 29.381,0 tys. zł środki zewnętrzne (j.s.t., pomoc rzeczowa j.s.t., z Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych). Na remonty wydatkowano 17.139,0 tys. zł, w tym: 11.843,6 tys. zł ze środków finansowych własnych i 5.295,4 tys. zł ze środków finansowych zewnętrznych – j.s.t.

(akta kontroli t. I str.51-122)

**1.3.** Rada Powiatu Białskiego uchwałą<sup>5</sup> utworzyła w 1999 r. jednostkę organizacyjną pod nazwą Zarząd Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej, której powierzono wykonywanie spraw należących do właściwości zarządcy dróg powiatowych z zakresu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>6</sup>, tj. planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg i mostów.

Zgodnie z §§ 3 i 5 pkt 1 – 12, 20 i 26 Regulaminu Organizacyjnego ZDP, przedmiotem działania ZDP jest pełnienie funkcji zarządu drogi w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych w odniesieniu do dróg powiatowych znajdujących się na terenie gmin powiatu białskiego<sup>7</sup>, polegającej m.in. na:

- opracowywaniu projektów planów rozwoju sieci drogowej;
- opracowywaniu projektów planów finansowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, obiektów mostowych;
- pełnieniu funkcji inwestora w zakresie robót drogowo-mostowych;
- organizowaniu i przeprowadzaniu przetargów na roboty drogowe i mostowe, dostawy i usługi zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- utrzymaniu nawierzchni chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- prowadzeniu spraw związanych z ochroną dróg i obiektów mostowych;
- prowadzeniu ewidencji dróg i obiektów mostowych; realizacji zadań w zakresie inżynierii i bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>8</sup>;
- przeprowadzaniu okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych.

(akta kontroli t. I str.4-23)

**1.4.** W latach 2012-2018 w ZDP zatrudnionych było od 42 do 47 osób, w tym na stanowiskach kierowniczych dziesięć osób (dyrektor, zastępca dyrektora, główny księgowy, kierownik sekcji dróg, kierownik sekcji budowy, nadzoru i zamówień publicznych, kierownik sekcji administracyjno-technicznej, czterech kierowników obwodów drogowo-mostowych). W okresie objętym kontrolą w ZDP wyodrębnione były m.in. sekcje i samodzielne stanowiska pracy bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, tj.:

1) sekcja dróg – od 1.02.2012 r. do 31.07.2015 r. obowiązki wykonywało trzech pracowników z wyższym wykształceniem, w tym dwóch miało ukończone studia na kierunku budownictwo (jeden - o specjalności inżynieria komunikacyjna, drugi w zakresie technologii i organizacji budownictwa, pracownik ten posiadał również uprawnienia budowlane<sup>9</sup>), a trzeci studia podyplomowe w zakresie inżynierii ruchu drogowego<sup>10</sup>, od 1.08.2015 r. do 31.05.2018 r. zadania wykonywało ww. dwóch

<sup>5</sup> Nr VI/8/99 z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie utworzenia Zarządu Dróg Powiatowych w Białej Podlaskiej na podstawie art. 6 ust. 1 i art.12 pkt 8 lit. i) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

<sup>7</sup> Biała Podlaska, Drelów, Janów Podlaski, Kodeń, Konstantynów, Leśna Podlaska, Łomazy, Międzyrzec Podlaski, Piszczac, Rokitno, Rossosz, Sławatycze, Sosnówka, Terespol, Tucznia, Wisznice, Zalesie wraz z drogami (ulicami), które utraciły charakter dróg wojewódzkich na terenie miasta Międzyrzec Podlaski i Terespol.

<sup>8</sup> Zwłaszcza: opracowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia projektów stałej organizacji ruchu, opiniowanie projektów stałej organizacji ruchu drogowego, opiniowanie projektów czasowej organizacji ruchu dla robót prowadzonych w pasie drogowym.

<sup>9</sup> Do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz do projektowania bez ograniczeń w specjalności inżynierskiej drogowej.

<sup>10</sup> Oraz studia na kierunkach zarządzanie i marketing, edukacja techniczno-informatyczna.

pracowników nieposiadających uprawnień budowlanych, a od 1.06.2018 r. w sekcji tej został zatrudniony pracownik z wyższym wykształceniem (kierunek budownictwo o dwóch specjalnościach budownictwo drogowe oraz drogi i mosty), posiadający uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności inżynierskiej drogowej, od 9.11.2018 r. do sekcji został zatrudniony jeden pracownik z wykształceniem wyższym na kierunku budownictwo o specjalności geoinżynieria oraz drogi, mosty i ekoinfrastruktura<sup>11</sup>;

2) sekcja budowy, nadzoru i zamówień publicznych - do 31.12.2016 r. zadania wykonywało dwóch pracowników z wykształceniem średnim - technik budowlany o specjalności drogi i mosty kołowe (w tym jeden posiadał przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie<sup>12</sup>), od 1.01.2017 r. - trzech pracowników, w tym dwóch ww. techników budowlanych oraz jeden z wyższym wykształceniem na kierunku budownictwo ze specjalnością budownictwo drogowe, od 15.05.2017 r. - do ww. składu osobowego dołączył pracownik z wyższym wykształceniem na kierunku budownictwo o specjalności ogólnej<sup>13</sup>, a od 28.08.2017 r. zakończył pracę technik budowlany posiadający uprawnienia budowlane;

3) stanowisko ds. mostowych – jeden pracownik z wykształceniem wyższym na kierunku budownictwo o specjalności drogi, ulice i lotniska, ukończył także studia podyplomowe w zakresie utrzymania mostów oraz posiadał uprawnienia budowlane w zakresie: kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni lotniskowych oraz mostów, a także projektowania bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej;

4) drogowa służba liniowa obejmująca cztery obwody drogowe<sup>14</sup> - łącznie siedmiu pracowników, w tym trzech z wyższym wykształceniem<sup>15</sup>, a czterech ze średnim<sup>16</sup>, w tym jeden posiadał uprawnienia budowlane – kierownika budowy i robót o specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i lotniskowych dróg startowych i manipulacyjnych.

(akta kontroli t. I str. 4-50)

OBSZAR

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

2.1. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych na drogach powiatowych, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, w wyniku których zawarto umowy o roboty budowlane:

- nr 3/2015/B z dnia 16.03.2015 r. pomiędzy Powiatem Białskim reprezentowanym przez Dyrektora ZDP w Białej Podlaskiej a Wykonawcą wybranym w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne na przebudowę dróg powiatowych: Nr 1136L Terespol ul. Wojska Polskiego – odcinek od ul. Przelotowej do skrzyżowania z drogą wojewódzką 698 (od km 0+236 do km 1+203,4 odcinek o długości 0,9674 km) i Nr 1137L Terespol ul. Wojska Polskiego – odcinek od ul. Okrężnej do ul. 3 Maja (od km 0+950 do km 1+420 odcinek o długości 0,470 km), dalej: „umowa z 16.03.2015 r.”;

<sup>11</sup> Do 08.05.2019 r., od 09.05.2019 r. pracownik został zatrudniony na stanowisku specjalisty ds. mostowych.

<sup>12</sup> Obejmujące: kierowanie robotami budowlanymi, wytwarzanie konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz sprawowanie kontroli i nadzoru nad robotami budowlanymi i wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni lotniskowych oraz typowych przepustów i mostów.

<sup>13</sup> Miał również ukończone studia podyplomowe w zakresie projektowania, budowy i utrzymania dróg.

<sup>14</sup> Nr 1 w Białej Podlaskiej, nr 2 w Międzyrzeczu Podlaskim, nr 3 w Sławatyczach i nr 4 w Terespolu.

<sup>15</sup> Pracownicy mieli ukończone studia na kierunku: transport o specjalności techniczne środki transportu (jeden pracownik), budownictwo o specjalności budownictwo ogólne (drugi pracownik) i wychowanie techniczne (trzeci pracownik).

<sup>16</sup> Dwóch pracowników ukończyło Policealne Studium Geodezyjno-Drogowe o specjalności drogi i mosty kołowe, jeden ukończył Technikum Budowlane o specjalności budownictwo ogólne, a jeden ukończył Technikum Rolnicze.

- nr 36/2014/B z dnia 25.08.2014 r. zawartej pomiędzy Powiatem Białym reprezentowanym przez Dyrektora ZDP w Białej Podlaskiej a Wykonawcą wybranym w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne na przebudowę dróg powiatowych: Nr 1044L Pratulin - Łęgi (od km 0+056 do km 1+956 odcinek o długości 1,900 km), dalej: „umowa z 25.08.2014 r.”;
- nr 4/2015/B z dnia 18.03.2015 r. zawartej pomiędzy Powiatem Białym reprezentowanym przez Dyrektora ZDP w Białej Podlaskiej a Wykonawcą wybranym w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne na remont istniejących nawierzchni dróg powiatowych Nr 1069L Ortel Książęcy-Dubów (od km 0+022 do km 0+800 odcinek o długości 0,778 km) i Nr 1068L Biała Podlaska (ul. Sidorska) – Ogrodniki - Piszczac (od km 7+854 do 8+830 i od km 9+890 do km 10+299), dalej: „umowa z 18.03.2015 r.”

Integralnymi składnikami umów były następujące dokumenty: Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Szczegółowe Specyfikacje Techniczne (dalej: „SST”), dokumentacja techniczna oraz oferta Wykonawcy wraz z wypełnionym kosztorysem ofertowym.

W projektach umów o roboty budowlane stanowiących załącznik do SIWZ zawarto zapisy, które należy zabezpieczały interesy inwestora publicznego, dotyczące w szczególności: kontroli jakości robót i stosowanych materiałów; usuwania nieprawidłowości i wad stwierdzonych w czasie robót; zabezpieczenia należytego wykonania umowy; odbiorów robót<sup>17</sup>; uprawnień z tytułu gwarancji jakości i kar umownych. SST<sup>18</sup> zawierały szczegółowe zasady w zakresie kontroli jakości robót i stosowanych materiałów oraz usuwania nieprawidłowości i wad stwierdzonych w czasie robót.

W okresie objętym kontrolą w ZDP nie korzystano z wzorów umów przygotowanych przez Urząd Zamówień Publicznych.

Dyrektor ZDP wyjaśniła, że *przy przygotowywaniu projektów umów o zamówienia publiczne do kontrolowanych postępowań, brano pod uwagę wzory umów publikowanych na stronie UZP, które to zostały odpowiednio przystosowane przy współdziałaniu radcy prawnego, tak aby uwzględniały potrzeby i uwarunkowania Zamawiającego, jak i Wykonawcy. Umowy przedstawione przez UZP jako wzorcowe są zbyt obszerne i trudno zrozumiałe dla przeciętnego Wykonawcy.*

Postanowienia umów<sup>19</sup> zawartych z wykonawcami precyzowały warunki dotyczące kontroli jakości robót. Warunki te zostały określone także w Programie Zapewnienia Jakości<sup>20</sup>. ZDP jako Zamawiający zabezpieczył sobie możliwość dokonywania badań laboratoryjnych we własnym zakresie.

(akta kontroli t. I str. 123-370, t. II str. 8-21, 67-72, 157-301, 304-313, 362-520)

**2.2.** Specyfikacje techniczne zawierały wymagania istotne dla sprawowania nadzoru przez inwestora publicznego nad jakością wykonywania zleconych robót drogowych, m.in. dotyczące wymagań w zakresie: właściwości wyrobów budowlanych oraz niezbędne wymagania związane z ich przechowywaniem, transportem, warunkami dostawy, składowaniem i kontrolą jakości; sprzętu i maszyn niezbędnych lub zalecanych do wykonania robót budowlanych zgodnie z założoną jakością; wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych oraz niezbędne informacje dotyczące odcinków robót budowlanych, przerw i ograniczeń; opis

<sup>17</sup> Podlegających zakryciu lub zanikających oraz odbioru ostatecznego.

<sup>18</sup> Stanowiące załącznik do SIWZ.

<sup>19</sup> 1) z dnia 16.03.2015 r., 2) z dnia 25.08.2014 r., 3) z dnia 18.03.2015 r.

<sup>20</sup> Wykonawca – stosownie do specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót – opracował i przedstawił do aprobaty Inspektorowi Nadzoru (wyznaczonemu przez Zamawiającego) przed przystąpieniem do robót w dniu: 1) 07.07.2015 r. (druga wersja została zaakceptowana, pierwsza wersja z 29.04.2015 r. nie uzyskała akceptacji) – dotyczy realizacji postanowień umowy z 16.03.2015 r., 2) Brak daty akceptacji - dotyczy realizacji postanowień umowy z 25.08.2014 r., 3) Brak daty akceptacji – dotyczy realizacji postanowień umowy z 18.03.2015 r.

działań związanych z kontrolą jakości robót, badaniami oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych. W SST w ramach kontroli jakości robót zawarto zapisy dotyczące: zasad prowadzenia kontroli jakości robót, pobierania próbek, wykonywania badań i pomiarów przez Wykonawcę oraz raportowania ich wyników, prowadzenia badań przez Inspektora oraz wymogów, jakie powinny spełniać materiały zaplanowane do robót.

Inspektor, jako osoba wyznaczona przez ZDP do nadzoru nad realizacją umowy przez Wykonawcę, został zobowiązany do dopuszczania do użycia tylko tych materiałów, które posiadały certyfikat na znak bezpieczeństwa wykazujący, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych; deklarację zgodności lub certyfikat zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną<sup>21</sup> i które spełniały wymogi SST; produkty przemysłowe będą musiały posiadać ww. dokumenty wydane przez producenta<sup>22</sup>. W SST zapisano, że materiały, które nie będą spełniały ww. wymagań zostaną odrzucone.

Odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu będzie polegał na finalnej ocenie ilości i jakości wykonywanych robót i będzie dokonany przez Inspektora w czasie umożliwiającym wykonanie ewentualnych korekt i poprawek bez hamowania ogólnego postępu robót. Odbiór jakościowy i ilościowy prac połączony był z obowiązkiem przedłożenia przez Wykonawcę kompletu wyników badań laboratoryjnych i miał być prowadzony w oparciu o przeprowadzone pomiary w konfrontacji z dokumentacją projektową, SST i uprzednimi ustaleniami. Ponadto Inspektor był zobowiązany do dokonywania wpisów w dzienniku budowy – uwag i poleceń, dat wstrzymania robót z podaniem powodu, dat odbiorów robót zanikających lub ulegających zakryciu oraz ostatecznych odbiorów robót.

(akta kontroli t. I str.155-168, 195-249, t. II str. 157-168, 183-272, 362-373, 390-497)

**2.3.** Przy prowadzeniu w trybie przetargu nieograniczonego postępowań o udzielanie zamówień na: przebudowę lub remont dróg powiatowych<sup>23</sup> ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>24</sup>. Podstawą ustalenia wartości szacunkowej zamówienia był kosztorys inwestorski opracowany dla każdej z przebudowanych lub remontowanych dróg, a ustalenia tej wartości dokonano nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. W postępowaniu nie wystąpiły przypadki dokonywania ocen ofert, które powinny zostać odrzucone, lub które nie zostały uzupełnione w terminie wskazanym przez Zamawiającego. Umowy zostały zawarte z Wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ. Zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez Wykonawców. Wyegzekwowano od Wykonawcy wniesienie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>25</sup>.

(akta kontroli t. I str.129-133, 155-168, 187-194, 250-326, 338-368, t. II str. 101-103, 314-321, 328-340, 521-528, 535-556)

**2.4.** Zawarte umowy dotyczące zadań objętych kontrolą, w wersji podpisanej przez ZDP (Zamawiającego) i Wykonawcę były zgodne z projektami załączonymi do SIWZ oraz z ofertami Wykonawców złożonymi w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Umowy zawarte z Wykonawcami zawierały postanowienia dotyczące rękojmi

<sup>21</sup> W przypadku wyrobów dla których nie ustanowiono Polskiej Normy, jeżeli nie były objęte certyfikacją.

<sup>22</sup> W razie potrzeby poparte wynikami badań wykonanych przez niego i wyniki przedłożone Inspektorowi.

<sup>23</sup> 1) Nr 1136L i 1137L w Terespolu; 2) Nr 1044L Pratulin – Łęgi, 3) Nr 1069L Ortel Książęcy – Dubów i Nr 1068L Biała Podlaska (ul. Siderska) – Ogodniki – Piszczac.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: „upzp”.

<sup>25</sup> Wymóg ten został określony w jednym z trzech postępowań, w wyniku którego została zawarta umowa z 16.03.2015 r.

i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umów zgodnie z warunkami przetargu i ofertami złożonymi przez Wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Wykonawcy udzielili Zamawiającemu gwarancji jakości wykonania robót i ponosili odpowiedzialność wobec Zamawiającego z tytułu rękojmi za wady przedmiotu umów przez okres 36 lub 48 miesięcy w zakresie robót objętych ich przedmiotem. W umowach tych zawarto postanowienia dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówień, które były zgodne z warunkami postępowania o udzielenie zamówień i ofertami Wykonawców robót. Możliwość naliczania kar umownych Wykonawcy dotyczyła następujących przypadków: za każdy dzień przekroczenia terminu wykonania robót, za każdy dzień zwłoki w terminowym usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze, za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od Wykonawcy dłuższej niż siedem dni za każdy dzień przerwy, z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy<sup>26</sup>, w przypadku braku oznakowania zgodnego z projektem organizacji ruchu i oznakowania, w przypadku braku lub nieterminowej zapłaty należnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, w przypadku nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy z podwykonawcą, dostawcą oraz usługodawcą lub projektu jej zmiany, w przypadku nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany i w przypadku braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty. Karę umowną Zamawiający był zobowiązany zapłacić Wykonawcy za każdy dzień zwłoki w przeprowadzeniu odbioru ostatecznego robót. Zamawiający określił w dokumentacji przetargowej i w zawartej umowie z 16.03.2015 r. konieczność złożenia przez Wykonawcę robót drogowych zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia brutto. Zostało ono terminowo wniesione, tj. przed podpisaniem umowy, w formie gwarancji ubezpieczeniowej.

(akta kontroli t. I str.155-168, 369-370, t. II str. 157-168, 362-373)

**2.5.** W żadnej z trzech badanych umów o wykonanie drogowych robót budowlanych, nie dokonywano zmian. Treść podpisanych umów odpowiadała treści ofert złożonych przez Wykonawców robót w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, która odpowiednio zabezpieczała interesy ZDP - inwestora publicznego. Wykonawcy w złożonych ofertach nie przewidywali udziału podwykonawców. Przy realizacji postanowień jednej z trzech umów Wykonawca w trakcie trwania robót zwrócił się do ZDP o wyrażenie zgody na wykonanie robót brukarskich (nawierzchni chodników i zjazdów) przez podwykonawcę przedstawiając projekt umowy z podwykonawcą do akceptacji, tj. zgodnie z warunkami umowy zawartej pomiędzy Dyrektorem ZDP a Wykonawcą. Dyrektor ZDP wyraziła zgodę i zaakceptowała projekt umowy z podwykonawcą. Dyrektor ZDP przy realizacji jednej z trzech umów zawarła umowę o roboty dodatkowe z Wykonawcą po rozpoczęciu robót drogowych w związku koniecznością ich wykonania. Zawarcie umowy poprzedziły komisyjnie dokonane oględziny, podczas których ustalono konieczność zwiększenia grubości wyrównania istniejącej nawierzchni w celu uzyskania prawidłowych spadków poprzecznych i podłużnych, poprawy odwodnienia oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, które zostały rozliczone kosztorysem powykonawczym zgodnie z warunkami zawartej umowy.

(akta kontroli t. I str. 134-168, 369-370, t. II str.110-111, 157-168, 362-373)

---

<sup>26</sup> W szczególności w sytuacji, gdy Wykonawca: odmówił przejęcia placu budowy lub skierował bez akceptacji Zamawiającego do kierowania robotami inne osoby niż wskazane w ofercie, zatrudnił bez uzyskania zgody Zamawiającego do realizacji przedmiotu umowy podwykonawcę, realizuje roboty przewidziane niniejszą umową w sposób niezgodny z dokumentacją projektową, SST, wskazaniami Zamawiającego lub niniejszą umową.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

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, były zgodne z zapisami wybranych ofert i odpowiednio zabezpieczały interesy inwestora publicznego.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego  
Opis stanu  
faktycznego

3.1. Szczegółową kontrolą objęto realizację trzech zadań:

- 1) Przebudowa drogi powiatowej Nr 1136L (na odcinku o długości 0,9674 km, od km 0+236 do km 1+203,4, klasa drogi Z) i 1137L (na odcinku o długości 0,470 km, od km 0+950 do km 1+420, klasa drogi Z) w Terespolu,
- 2) Przebudowa drogi powiatowej Nr 1044L Pratulin-Łęgi (na odcinku o długości 1,900 km, od km 0+0,056 do km 1+956, klasa drogi D),
- 3) Remont istniejących nawierzchni bitumicznych drogi powiatowej Nr 1068L Biała Podlaska – Ogrodniki - Piszczac (od km 7+854 do km 8+830 i od km 9+890 do km 10+299, klasa drogi Z) i drogi powiatowej Nr 1069L Ortel Książęcy – Dubów (odcinek o długości 0,778 km, od km 0+022 do km 0+800, klasa drogi L).

Dyrektor ZDP stosownie do charakteru robót dokonała zgłoszeń<sup>27</sup> ww. robót budowlanych, tj. zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>28</sup>. Do realizacji robót przystąpiono po uprawomocnieniu się zgłoszeń oraz spełnieniu warunków z nich wynikających.

Przekazanie przez Zamawiającego placów budowy (odcinki ww. dróg) Wykonawcy nastąpiło w terminach określonych w umowach, tj. niezwłocznie po wydaniu decyzji o rozpoczęciu robót przez inspektora nadzoru<sup>29</sup>. Przekazanie placów budowy dokonano protokołami. Każdy z Wykonawców otrzymał od Zamawiającego dziennik budowy.

Wykonawca przy realizacji każdej z trzech umów – stosownie do zapisów w SST – opracował PZJ. Przy realizacji jednej z trzech umów Wykonawca przedstawił do aprobaty Inspektorowi przed przystąpieniem do robót PZJ, który z dniem 7 lipca 2015 r. został zaakceptowany. W przypadku realizacji dwóch pozostałych umów brak zapisów (w tym dat) świadczących o akceptacji PZJ przez inspektora uniemożliwiało ustalenie stanu faktycznego w tym zakresie. Nad przestrzeganiem PZJ nadzór sprawował Inspektor.

Przed rozpoczęciem robót drogowych, Wykonawca posiadał i przedstawił Inspektorowi uzgodniony z właściwymi organami<sup>30</sup> projekt czasowej organizacji ruchu i zabezpieczenia robót, tj. zgodnie z § 4 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym

<sup>27</sup> 1) W dniu 23.09.2014 r. z planowanym terminem rozpoczęcia robót budowlanych na maj 2015 r., 2) w dniu 25.07.2014 r. z planowanym terminem rozpoczęcia 01.09.2014 r. i 3) w dniu 25.02.2015 r. z planowanym terminem rozpoczęcia 07.04.2015 r.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186.

<sup>29</sup> 1) ZDP - Zamawiający przekazał Wykonawcy plac budowy protokołem przekazania placu budowy w dniu 21.07.2015 r. w zakresie wykonania zjazdów i chodników, a 1.09.2015 r. w zakresie realizacji robót nawierzchniowych z betonu asfaltowego. 2) ZDP przekazał Wykonawcy plac budowy w dniu 02.10.2014 r. 3) ZDP przekazał Wykonawcy plac budowy w dniu 09.04.2015 r.

<sup>30</sup> Uzgodniony z ZDP i z Komendą Miejską Policji w Białej Podlaskiej oraz zatwierdzony przez Starostę Bialskiego.

zarządzaniem<sup>31</sup>.

(akta kontroli t. I str. 155-168, 369-370, 429-432, t. II str. 8-21, 32-42, 157-168, 302-313, 327, 360-373, 504-520, 557-570)

**3.2.** Przebudowy dróg nr 1044L oraz nr 1068L i 1069L rozpoczęto i zakończono w terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami<sup>32</sup>. Przy realizacji przebudowy dróg nr 1136L i 1137L termin wykonania robót<sup>33</sup> został wydłużony o dwa tygodnie na wniosek Wykonawcy m.in. z powodu nieterminowego przekazania placu budowy przez Zamawiającego, powodem którego była budowa trasy rowerowej przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie w ramach projektu pn. „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo lubelskie”. Przebudowa dróg nr 1136L i 1137L została zakończona 12.10.2015 r., tj. w terminie określonym w aneksie nr 1 do umowy z 16.03.2015 r.

Podczas prac budowlanych prowadzonych przez Wykonawcę, wynikających z zawartych umów, dotyczących przebudowy dróg powiatowych: nr 1136L i nr 1137L, nr 1044L Pratulin - Łęgi oraz remontu istniejących nawierzchni bitumicznych drogi powiatowej Nr 1068L Biała Podlaska - Ogrodniki - Piszczac i drogi powiatowej Nr 1069L Ortel Książęcy – Dubów; ani Inwestor (ZDP), ani Inspektor nie zgłaszali uwag odnośnie jakości wykonywanych robót i wbudowywanych materiałów.

(akta kontroli t. I str. 134-136, 155-168, 429-432, t. II 43-66, 108-109, 120-133, 302-303, 345-346, 351-373)

**3.2.1.** Zgodnie z umową i przedmiarem robót przebudowa drogi powiatowej Nr 1136L obejmowała: odcinek o długości 0,9674 km, od km 0+236 do km 1+203,4, o szerokości od 7,2 m do 7,7 m, z wykonaniem 33 nowych zjazdów z kostki brukowej oraz przełożeniem nawierzchni na siedmiu, położenie 38,4 mb krawężnika kamiennego oraz wykonanie zatoki autobusowej obramowanej krawężnikiem betonowym z peronem i chodnikiem z kostki brukowej.

Podczas oględzin NIK stwierdzono, m.in., że: długość wykonanego odcinka o warstwie ścieralnej z betonu asfaltowego wynosiła 1,019 km i była większa od przyjętej w przedmiarze robót i ofercie Wykonawcy o 0,0516 km, szerokość wynosiła od 7,2 do 7,9 i była zgodna z przedmiarem robót, ofertą Wykonawcy i inwentaryzacją geodezyjną. Wykonano zatokę autobusową (na długości mierzonego odcinka 0,743 km – 0,7975 km) obramowaną krawężnikiem betonowym z peronem i chodnikiem z kostki brukowej oraz 40 zjazdów do posesji na całej długości odcinka drogi – z kostki brukowej po prawej stronie drogi – zgodnie z przedmiarem robót i ofertą Wykonawcy i inwentaryzacją geodezyjną. Na przepuszczeniu – ułożono krawężniki granitowe - 36 mb - zgodnie z inwentaryzacją geodezyjną. Jakość obecnego stanu nawierzchni - stwierdzono nieliczne pęknięcia uszczelnione (poprzeczne i wzdłuż krawędzi), liczne pęknięcia częściowo uszczelnione (wielokierunkowe, poprzeczne, wzdłużne i poprzeczne, wzdłużne) i kilka pęknięć nieuszczelnionych (wzdłużnych, poprzecznych). Zgodnie ze stosowaną w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad metodologią systemu oceny stanu nawierzchni (dalej: „SOSN”) ww. uszkodzenia kwalifikują się do uszkodzeń o małej szkodliwości. Stan techniczny drogi oceniono jako klasa B - stan zadowolający (nawierzchnie nie wymagające remontów).

b) Zgodnie z umową i przedmiarem robót przebudowa drogi powiatowej Nr 1137L obejmowała: odcinek o długości 0,4675 km (na całej szerokości) i stronę prawą

<sup>31</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 784. Dalej: „rozporządzenie ws. zarządzania ruchem na drogach”.

<sup>32</sup> Droga nr: 1044L – rozpoczęcie robót 04.10.2014 r., zakończenie 15.10.2014 r.; 1068L i 1069L – rozpoczęcie 09.04.2015 r., zakończenie 20.04.2015 r.

<sup>33</sup> Zgodnie z warunkami umowy z 16.03.2015 r. termin wykonania robót został określony do 30.09.2015 r., termin wykonania robót w aneksie nr 1 do tej umowy został wydłużony do 15.10.2015 r.

20 mb, o szerokości od 6,3 m do 9,0 m, z wykonaniem trzech zjazdów z kostki brukowej, położenie 48,0 mb krawężnika kamiennego.

Podczas oględzin NIK stwierdzono m.in., że: długość wykonanego odcinka o warstwie ścieralnej z betonu asfaltowego wyniosła 0,4675 km, szerokość – od 8,2 do 9,0 m, wykonano trzy zjazdy do posesji z kostki brukowej betonowej. Na przepuszczeniu - 0,26725 km do 0,27985 km ułożono krawężnik kamienny na całej długości obustronnie po 12,6 m, zgodnie z inwentaryzacją geodezyjną. Jakość obecnego stanu nawierzchni - wystąpiły tylko nieliczne pęknięcia uszczelnione. Zgodnie z SOSN ww. uszkodzenia kwalifikują się do uszkodzeń o małej szkodliwości. Stan techniczny drogi – klasa A – stan dobry (nawierzchnie nie wymagające remontów).

**3.2.2.** Zgodnie z umową i przedmiarem robót przebudowa drogi powiatowej Nr 1044L Pratulín - Łęgi obejmowała odcinek o długości 1,900 km, od km 0+0,056 do km 1+956, o szerokości średniej 5,0 m z wykonaniem 10 zjazdów bitumicznych.

Podczas oględzin NIK stwierdzono, m.in., że:

– długość wykonanego odcinka o warstwie ścieralnej z betonu asfaltowego wyniosła 1,900 km oraz szerokość od 5,3 m (w km 0,031) do 4,9 m (w km 0,950) zgodnie z kosztorysem powykonawczym,

– wykonano 10 zjazdów do posesji z betonu asfaltowego zgodnie z kosztorysem powykonawczym. Jakość obecnego stanu nawierzchni – wystąpiły pęknięcia nieuszczelnione – na całej szerokości (dylatacja przy moście), występują wykruszenia. Zgodnie z SOSN ww. uszkodzenia kwalifikują się do uszkodzeń o dużej szkodliwości. Stan techniczny nawierzchni drogi oceniono jako klasę B - stan zadowalający (nawierzchnie nie wymagające remontów).

**3.2.3.** Zgodnie z umową, przedmiarem robót i kosztorysem powykonawczym remont istniejących nawierzchni bitumicznych drogi powiatowej Nr 1068L Biała Podlaska - Ogrodniki - Piszczac (od km 7+854 do km 8+830 i od km 9+890 do km 10+299) obejmował sześć odcinków (182 mb x 1,6 mb; 659 mb x 1,6 mb; 136 mb x 1,6 mb; 117 mb x 5,7 mb; 438 mb x 1,6 mb; 45 mb x 1,6 mb) i drogi powiatowej Nr 1069L Ortel Książęcy – Dubów obejmował odcinek o długości 0,778 km, od km 0+022 do km 0+800 i szerokości nawierzchni 5,5 m oraz wykonanie zatoki autobusowej o długości 56 mb i jeden zjazd bitumiczny.

a) Podczas oględzin NIK stwierdzono, że warstwa ścieralna na jednym z ww. odcinków była o długości 660 mb i szerokości od 1,85 m do 1,52 m. Jakość obecnego stanu nawierzchni – wystąpiły liczne pęknięcia nieuszczelnione: na krawędzi, poprzeczne i wzdłużne. Zgodnie z SOSN ww. uszkodzenia kwalifikują się do uszkodzeń o szkodliwości małej i dużej. Ze względu na liczne spękania oraz wykruszenia stan techniczny nawierzchni zakwalifikowano do klasy C – stan niezadowalający (wymagane zaplanowanie remontu).

Podczas oględzin NIK stwierdzono, że warstwa ścieralna na drugim z ww. odcinków była o długości całkowitej<sup>34</sup> 95 mb i szerokości od 1,66 m do 2,0 m. Jakość obecnego stanu nawierzchni – wystąpiły liczne pęknięcia nieuszczelnione: na krawędzi, poprzeczne i wzdłużne. Zgodnie z SOSN ww. uszkodzenia kwalifikują się do uszkodzeń o małej szkodliwości. Ze względu na liczne spękania stan techniczny nawierzchni zakwalifikowano do klasy C – stan niezadowalający (wymagane zaplanowanie remontu).

Podczas oględzin NIK stwierdzono, że warstwa ścieralna na trzecim z ww. odcinków była o długości 439 mb i szerokości od 1,70 m do 1,65 m. Jakość obecnego stanu nawierzchni – wystąpiły liczne pęknięcia nieuszczelnione: poprzeczne i wzdłużne. Zgodnie z SOSN ww. uszkodzenia kwalifikują się do uszkodzeń o szkodliwości małej

<sup>34</sup> Pozostała część odcinka została przykryta nową nawierzchnią na całej szerokości w 2018 r.

i dużej. Ze względu na liczne spękania oraz wykruszenia stan techniczny nawierzchni zakwalifikowano do klasy C – stan niezadowolający (wymagane zaplanowanie remontu).

Pozostałe trzy odcinki nie zostały poddane oględzinom ze względu na zakrycie ich podczas przebudowy infrastruktury towarzyszącej przebudowie przejazdu kolejowego w 2018 r. oraz wskutek odnowy nawierzchni w 2019 r.

b) Podczas oględzin NIK stwierdzono, m.in. że: długość wykonanego odcinka drogi Nr 1069 L Ortel Książęcy – Dubów wyniosła 0,7827 km, szerokość – od 5,62 m w 0,182 km do 5,75 m w 0,005 km oraz wykonano zatokę autobusową o długości 58 mb. Jakość obecnego stanu nawierzchni - wystąpiły nieliczne pęknięcia nieuszczelnione - na krawędzi, poprzeczne i wzdłużne. Zgodnie z systemem oceny nawierzchni SOSN ww. uszkodzenia kwalifikują się do uszkodzeń o małej szkodliwości. Stan techniczny nawierzchni zakwalifikowano do klasy B jako stan zadowolający (nawierzchnie nie wymagające remontów).

Protokoły kontroli okresowych (rocznych) stanu technicznego obiektu dróg powiatowych były sporządzane nierzetelnie w zakresie przedstawionym poniżej:

1) Nr 1036L Terespol ul. Wojska Polskiego od skrzyżowania z drogą wojewódzką 698 – ul. Kodeńska do ul. 3 Maja od km 0+000 do km 2+647 z 08.04.2019 r. został wykazany stan techniczny obiektu – jezdni jako dobry (ubytki i wyboje oraz spękania – brak), a podczas oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK w dniu 22.07.2019 r. stwierdzono m.in. występowanie spękań - częściowo uszczelnionych<sup>35</sup> i nieuszczelnionych<sup>36</sup> oraz w protokole kontroli okresowej (rocznej) stanu technicznego obiektu drogi powiatowej Nr 1136L i 1037L został wykazany stan techniczny obiektu – jezdni jako dobry (ubytki i wyboje oraz spękania – brak), a podczas przeglądu gwarancyjnego przeprowadzanego 06.06.2018 r. stwierdzono m.in. występowanie spękań podłużnych i poprzecznych warstwy ścieralnej nawierzchni, rozszczelnienie połączenia obu pasów jezdni,

2) Nr 1044L Pratulim – Łęgi od km 0+056 do km 1+956 odcinek o długości 1,900 m z 01.04.2019 r. został wykazany stan techniczny obiektu – jezdni jako dobry (ubytki i wyboje oraz spękania – brak), a podczas oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK w dniu 22.07.2019 r. stwierdzono m.in. występowanie spękań – w 0,5447 km i 0,609 km (na całej szerokości dylatacja przy moście, wystąpiły wykruszenia),

3) Nr 1069L Ortel Książęcy – Dubów od km 0+022 do km 0+800 z 19.03.2019 r. został wykazany stan techniczny obiektu – jezdni jako dobry od km 0+022 do km 0+800 (ubytki i wyboje oraz spękania – brak), a podczas oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK w dniu 22.07.2019 r. stwierdzono m.in. występowanie spękań: na krawędzi<sup>37</sup>, poprzecznych<sup>38</sup> i wzdłużnych<sup>39</sup>.

Dyrektor wyjaśniła, że kontrola okresowa stanu technicznego obiektu drogi powiatowej Nr 1136L Terespol ul. Wojska Polskiego – odcinek od ul. Przelotowej do skrzyżowania z drogą wojewódzką 698, od km 0+236 do km 1+203,4 odcinek o długości 0,9674km, była przeprowadzana w kwietniu 2018 i 2019 r., zaraz po sezonie zimowym i jak pozwoliły warunki pogodowe. Przegląd gwarancyjny został przeprowadzony w czerwcu 2018 r., podczas którego stwierdzono występowanie

<sup>35</sup> Na 0,2227 km (wielokierunkowe o długości ok. 0,004 km), 0,462 km (poprzeczne), 0,471 km (wzdłużne i poprzeczne), 0,4946 km – 0,5058 km (wzdłużne), 0,610 km i 0,611 km (poprzeczne), 0,610 km - 0,617 km (wzdłużne), 0,720 km (poprzeczne dł. 7,9m).

<sup>36</sup> Na 0,529 km – 0,5305 km (wzdłużne), 0,554 km (poprzeczne o dł. 0,5 m), 0,556km (poprzeczne o dł. 1,0 m), 0,556 km – 0,559 km i 0,562 km – 0,5635 km (wzdłużne).

<sup>37</sup> W m: od 0,185 km – 5,7 m; 0,191 km – 7 m; 0,203 km do 0,208 km; 0,211 km – 0,214 km; 0,7265 km – 0,728 km; 0,7295 km – 0,7312 km.

<sup>38</sup> W 0,425k m – 5,5 m; 0,566 km – 2 m; 0,6505 km – 3,8 m.

<sup>39</sup> W 0,536 km – 0,5389 km.

spękań podłużnych i poprzecznych oraz rozszczelnienie obu pasów jezdni. Usterki te powstały wskutek starzenia się nawierzchni poprzez działanie niszczących czynników atmosferycznych (głównie mrozu i wody) w okresie jesienno – zimowo – wiosennym oraz wskutek działania soli używanej w mieszance piaskowo-solnej do zwalczania gołodzi. W 2018 r. w ramach gwarancji Wykonawca uszczelniał spękania powstałe po sezonie zimowym. Spękania te nie były możliwe do zdiagnozowania podczas kontroli okresowej obiektu ze względu na zmarzlinę zalegającą pod powierzchnią drogi, która w okresie późniejszym podczas rozmarzania oraz zmiany objętości spowodowała spękania nawierzchni. Kontrola okresowa stanu technicznego obiektu drogi powiatowej Nr 1044L Pratulim – Łęgi od km 0+056 do km 1+956 odcinek o długości 1,900 m, była przeprowadzana w kwietniu 2019 r. Usterki które wystąpiły w rejonie dylatacji przy obiekcie mostowym powstały wskutek starzenia się nawierzchni oraz różnicy sztywności konstrukcji pomiędzy obiektem mostowym a dojazdami do mostu. Są to spękania których nie da się uniknąć ani zapobiec ze względu na to iż obiekt mostowy posiada konstrukcję stalową która jest podatna na zmianę objętości w zależności od temperatury otoczenia. Dodatkową przyczyną jest działanie niszczących czynników atmosferycznych (głównie mrozu i wody). Spękania te nie były możliwe do zdiagnozowania podczas kontroli okresowej obiektu ze względu na zmarzlinę zalegającą pod powierzchnią drogi. Kontrola okresowa stanu technicznego obiektu drogi powiatowej Nr 1069L Ortel Książęcy – Dubów od km 0,022 do km 0,800, była przeprowadzana w marcu 2019 r. Podczas przeglądu okresowego nie uwidoczniły się żadne spękania. Usterki zauważone przez kontrolerów NIK powstały na wskutek nasilonego ruchu ciężkich ciągników oraz najeżdżania na krawędzie jezdni podczas wiosennych prac polowych (spękania na krawędzi). Pozostałe usterki powstały wskutek starzenia się nawierzchni poprzez działanie niszczących czynników atmosferycznych (głównie mrozu i wody). Spękania te nie były możliwe do zdiagnozowania podczas kontroli okresowej obiektu ze względu na zmarzlinę zalegającą pod powierzchnią drogi.

(akta kontroli t. I str.155-168, 264-326, 338-347, 377-400, t. II str. 67-75, 81-100, 112-119, 151-168, 273-283, 347-350, 362-373, 500-503)

**3.3.** Dyrektor ZDP ustanowiła inspektorów nadzoru dla zadań objętych kontrolą, dotyczących przebudowy dróg powiatowych Nr 1136L i 1137L na odcinku w Terespolu, 1044L Pratulim – Łęgi oraz remontu dróg powiatowych: Nr 1068L Biała Podlaska – Ogrodniki - Piszczac i Nr 1069L Ortel Książęcy-Dubów. Dla tych zadań nie było to wymagane przepisami Prawa budowlanego – roboty budowlane na drogach były realizowane na podstawie zgłoszenia organowi administracji architektoniczno - budowlanej (art. 30 Pb). Ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego i powierzenie mu nadzoru nad wykonywaniem robót drogowych zapewniało inwestorowi większą pewność rzetelnego nadzoru nad realizacją robót przez Wykonawcę.

Przy realizacji przebudowy i remontów dróg powiatowych ustanowieni przez ZDP inspektorzy nadzoru inwestorskiego posiadali następujące uprawnienia budowlane:

- do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej<sup>40</sup> - dotyczy dróg Nr 1136L i 1137L (na odcinku w Terespolu),

<sup>40</sup> W szczegółowym zakresie tych uprawnień wskazano, że zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego i § 18 ust 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w zakresie objętym ww. specjalnością, niniejsze uprawnienia stanowią podstawę do: kierowania budową lub innymi robotami budowlanymi; kierowania wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzoru i kontroli technicznej wytwarzania tych elementów; wykonywania nadzoru inwestorskiego i sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych; bez ograniczeń oraz uprawnienia budowlane w specjalności drogowej bez ograniczeń uprawniają do kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, takim jak: droga, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynierskich oprócz przepustów; droga dla ruchu i postoju statków powietrznych oraz przepust.

- do projektowania bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni lotniskowych oraz mostów<sup>41</sup> - dotyczy drogi Nr 1044L Pratulín - Łęgi;
- do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i lotniskowych dróg startowych i manipulacyjnych – dotyczy dróg powiatowych Nr 1069L Ortel Książęcy – Dubów i Nr 1068L Biała Podlaska (ul. Sidorska) – Ogrodniki – Piszczac;

wymagane do wykonywania nadzoru inwestorskiego (zgodnie z art. 12 ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 3 Prawa budowlanego).

Na podstawie umów z: 16.03.2015 r., 25.08.2014 r. i 18.03.2015 r. wykonawcy zobowiązali się do wykonania drogowych robót budowlanych na zadaniach objętych kontrolą NIK. Przedmiot umowy powinien zostać zrealizowany w zakresie ustalonym jej postanowieniami oraz określonym w dokumentacji technicznej i przedmiarze robót, z materiałów dostarczonych przez wykonawcę, które powinny odpowiadać co do jakości wymogom ustalonym dla wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, określonym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych<sup>42</sup> oraz wymaganiom SST. Wykonawca był zobowiązany również do powiadamiania inspektora nadzoru, wpisem do dziennika budowy, o gotowości do odbioru robót podlegających zakryciu lub zanikających<sup>43</sup>, a inspektor był zobowiązany do przystąpienia do odbioru robót w terminie trzech dni roboczych od otrzymania zawiadomienia. Inspektorzy na bieżąco dokonywali odbioru robót podlegających zakryciu lub zanikających, co potwierdzali wpisem do dziennika budowy. Ponadto w trakcie trwania robót kilkakrotnie inspektorzy dokonywali kontroli budowy. Podczas żadnego odbioru oraz przeprowadzonej kontroli nie stwierdzili nierzetelności wykonawstwa.

Zapisami w wymaganiach ogólnych SST wykonawcy zostali zobowiązani do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli jakości robót, włączając w to personel, laboratorium, sprzęt, zaopatrzenie i wszystkie urządzenia niezbędne do pobierania próbek i badań materiałów oraz robót, który podlegał zatwierdzeniu przez inspektora. Wykonawca miał zapewnić przeprowadzanie pomiarów i badań materiałów oraz robót z częstotliwością zapewniającą stwierdzenie, że roboty wykonano zgodnie z wymaganiami w dokumentacji projektowej i SST.

W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją robót drogowych inspektor przed wydaniem zgody na rozpoczęcie robót wynikających z realizacji postanowień umowy z 16.03.2015 r. dokonał zatwierdzenia wniosków dotyczących akceptacji: Programu Zapewnienia Jakości<sup>44</sup>, laboratorium Wykonawcy<sup>45</sup>, recept mieszanek mineralno-asfaltowych na wykonanie warstwy wyrównawczej i ścieralnej<sup>46</sup>, Informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia<sup>47</sup>, receptury laboratoryjnej na skład betonu<sup>48</sup>, receptury laboratoryjnej na grunt stabilizowany cementem<sup>49</sup>,

<sup>41</sup> Oraz posiadał decyzję o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie z 30.12.1994 r., którą stwierdzono posiadanie przygotowania zawodowego upoważniającego do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i nawierzchni lotniskowych oraz mostów.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 266, ze zm.

<sup>43</sup> W razie niedopełnienia tego warunku, Wykonawca zobowiązany był na własny koszt odkryć roboty lub wykonać odpowiednie wykucia lub otwory niezbędne do zbadania wykonanych robót, a następnie przywrócić je do stanu poprzedniego.

<sup>44</sup> 1) Dotyczy realizacji umowy z 16.03.2015 r. - pierwszy z 29.04.2015 r. – nie uzyskał akceptacji, drugi z 07.07.2015 r. – został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>45</sup> Z dnia 29.04.2015 r. – został zaakceptowany 30.04.2015 r.

<sup>46</sup> 1) Dotyczy realizacji umowy z 16.03.2015 r. - pierwszy wniosek z 19.03.2015 r. – nie uzyskał akceptacji, drugi wniosek z 29.04.2015 r. – nie uzyskał akceptacji, trzeci wniosek z 19.05.2015 r. – nie uzyskał akceptacji, czwarty wniosek z 07.07.2015 r. – został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>47</sup> Pierwszy z 29.04.2015 r. – nie uzyskał akceptacji, drugi z 07.07.2015 r. – został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>48</sup> Wniosek wraz z załączoną recepturą z 07.07.2015 r. został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>49</sup> Wniosek z załączoną recepturą z 07.07.2015 r. został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

kruszywa naturalnego o ciągłym uziarnieniu<sup>50</sup>, krawężników z granitu, krawężników betonowych, betonowej kostki brukowej oraz cementu<sup>51</sup>, taśmy asfaltowo-kauczukowej do wypełniania szczelin<sup>52</sup>, farby do poziomego oznakowania dróg i mikrokulek szklanych<sup>53</sup> oraz oznakowania pionowego dróg<sup>54</sup>. Przy realizacji pozostałych dwóch umów z 25.08.2014 r. i 18.03.2015 r. w dzienniku budowy oraz w innej dokumentacji brak było zapisów inspektora nadzoru świadczących o akceptacji dokumentów, które Wykonawca był zobowiązany przedłożyć, np. na PZJ, receptach mieszanek mineralno-asfaltowych.

*Dyrektor ZDP wyjaśniła, że brak zapisów inspektora nadzoru świadczących o akceptacji przedstawianych przez Wykonawcę dokumentów spowodowany był brakiem wskazania sposobu akceptacji dokumentów przez inspektora w trakcie powierzonych mu obowiązków. Wszystkie dokumenty były przedstawione inspektorowi, o czym świadczą wpisy w dzienniku budowy dotyczące odbioru poszczególnych asortymentów robót, gdzie inspektor poprzez wpis do dziennika budowy, akceptujący wykonanie danej części, jednoznacznie akceptuje wbudowane materiały.*

(akta kontroli t. I str.35-50, 134-306, 338-368, t. II str. 1-28, 43-72, 112-301, 304-313, 351-520)

W trakcie wykonywania poszczególnych etapów robót na wszystkich trzech zadaniach były pobierane próbki przez wykonawcę do badań laboratoryjnych, które przeprowadzano w laboratoriach nieposiadających akredytacji<sup>55</sup>. W jednym przypadku (zadanie remontu dróg nr 1068L i 1069L) próbki pobrane przez wykonawcę były badane w laboratorium zewnętrznym (tj. nienależącym do wykonawcy). W dwóch przypadkach (zadanie przebudowy dróg 1136L i 1137L oraz zadanie przebudowa drogi 1044L) próbki były badane w laboratorium wykonawcy, które zostało zaakceptowane przez inspektora nadzoru. Udział inspektora nadzoru lub innego przedstawiciela ZDP w pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych nie jest udokumentowany w dokumentach budowy.

Dyrektor ZPD wyjaśniła, że w trakcie wykonywania poszczególnych etapów robót (realizowanych w ramach umów z 16.03.2015 r. i 25.08.2014 r.) zostały pobrane próbki przez Wykonawcę do badań laboratoryjnych przeprowadzanych w laboratorium wykonawcy oraz dokonano pomiarów kontrolnych bez udziału inspektora i innego przedstawiciela ZDP. W przypadku pobierania próbek przez Wykonawcę w związku z realizacją umowy z 18.03.2015 r. pobrane próbki zostały przekazane przez Wykonawcę do badań laboratoryjnych przeprowadzanych w laboratorium zewnętrznym, niebędącym jego własnością. Miało to na celu kontrolę własnego laboratorium Wykonawcy poprzez porównania wyników badań właściwości materiałów uzyskanych w obu laboratoriach. Inspektorzy nadzoru byli obecni podczas pobierania części próbek, choć ten fakt nie został udokumentowany podpisem inspektora. W przypadku umowy z 16.03.2015 r. inspektor nadzoru posiadający własne laboratorium samodzielnie pobierał i badał pobrane próbki. Dnia 08.10.2015 r. zostały przeprowadzone badania kontrolne bez udziału przedstawiciela Zamawiającego ze względu na brak wcześniejszej informacji o terminie planowanych badań. O przeprowadzonych badaniach został

<sup>50</sup> Wniosek z załączoną deklaracją właściwości użytkowych z 07.07.2015 r. został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>51</sup> Wniosek z załączonymi deklaracjami właściwości użytkowych z 07.07.2015 r. został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>52</sup> Wniosek z załączoną aprobatą techniczną z 07.07.2015 r. został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>53</sup> Wniosek z załączonymi aprobatami technicznymi z 07.07.2015 r. został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>54</sup> Wniosek z załączoną deklaracją zgodności z 07.07.2015 r. został zaakceptowany w dniu 07.07.2015 r.

<sup>55</sup> W Polsce zgodnie z normą PN-EN ISO/IEC 17000:2006 akredytacja jest to „atestacja przez stronę trzecią, dotycząca jednostki oceniającej zgodność, służąca formalnemu wykazaniu jej kompetencji do wykonywania określonych zadań w zakresie oceny zgodności”. Upoważnioną jednostką akredytującą jest Polskie Centrum Akredytacji (PCA). PCA udziela akredytacji: jednostkom certyfikującym (systemom, wyrobom, personelowi), laboratoriom (badawczym, wzorcującym, medycznym) oraz innym jednostkom oceniającym zgodność (jednostkom inspekcyjnym, weryfikatorom EMAS i GHG, organizatorom badań biegłości).

poinformowany inspektor na koniec dnia, w którym przeprowadził je Wykonawca. Inspektor nadzoru sprawujący nadzór nad zadaniem, w dniu 9.10.2015 r. pobrał próbki oraz wykonał badania składu mieszanki mineralno-asfaltowej. Wyniki próbek pochodzących z odwiertu z warstwy ścieralnej nie wykazywały odchyień. W pozostałych dwóch umowach, Inspektorzy nie korzystali z prawa do samodzielnego pobierania próbek i prowadzenia badań niezależnie od Wykonawcy ze względu, iż pobrane próbki oraz wyniki z badań nie budziły wątpliwości, co do jakości wbudowanych materiałów oraz jakości wykonania.

(akta kontroli t. I str.369-370, t. II str. 67-72)

W przypadkach postępowań objętych kontrolą, ZDP nie zlecało przeprowadzenia dodatkowych badań kontrolnych jakości wykonanych nawierzchni odcinków dróg i użytych do nich materiałów w akredytowanych laboratoriach, niezależnie od badań prowadzonych przez wykonawców w laboratoriach będących ich własnością.

ZDP dokonywał oceny jakości zrealizowanych zadań poprzez ocenę użytych materiałów oraz na podstawie przedłożonych przez wykonawców dokumentów, wyników badań i pomiarów, oceny wizualnej oraz zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową i SST. ZDP nie posiadał własnego laboratorium do przeprowadzania badań jakości materiałów i robót drogowych. W sprawach spornych, przy wątpliwościach co do jakości użytych materiałów oraz jakości wykonania zadania, ZDP musi korzystać z laboratorium zewnętrznego.

Nie wszystkie rodzaje badań przewidziane w SST mogły być wykonane w laboratorium Wykonawcy<sup>56</sup> (m.in. oznaczenie wskaźnika zagęszczenia i wolnej przestrzeni w warstwie nawierzchni oraz wykonania badania właściwości oznakowania poziomego w zakresie współczynnika odbłaskowości RL, współczynnika luminacji w świetle rozproszonym Qd). Wykonawca zlecił ww. zakres do badania innym podmiotom posiadającym odpowiedni sprzęt. Pobrania prób dokonywano w związku z zapisami SST, PZJ i w związku z odbiorem robót, który został dokonany po otrzymaniu wyników badań wskazujących na prawidłowe wykonanie i jakość robót.

(akta kontroli t. I 369-370, t. II. str. 2, 29-30, 67-72, 112-113, 427-428)

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 umów zawartych z wykonawcami zadań objętych kontrolą, integralną częścią umów były SST. W pkt 6.7.1. SST stwierdzono m.in., że dziennik budowy jest wymaganym dokumentem prawnym obowiązującym Zamawiającego i Wykonawcę w okresie od przekazania terenu budowy do końca okresu gwarancyjnego. Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika budowy, zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia<sup>57</sup> i zapisami w SST spoczywała na wykonawcach. Zgodnie z pkt 6.7.1. SST do dziennika budowy należało wpisywać w szczególności m.in.: trudności i przeszkody w prowadzeniu robót; okresy i przyczyny przerw w robotach; dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań z podaniem kto je przeprowadzał.

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy dla obiektów liniowych dziennik budowy prowadzony był odrębnie dla każdego wydzielonego odcinka robót, tj. drogi powiatowej 1136L, 1137L, 1044L. Dla dróg objętych remontem Nr 1068L i 1069L prowadzono jeden dziennik. Na kolejnych stronach dzienników budowy dokonywano wpisów dotyczących przebiegu robót budowlanych, a każdy wpis oznaczono datą i podpisem osoby dokonującej wpisu,

<sup>56</sup> Dotyczy tylko przebudowy dróg 1136L i 1137L.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 963. Dalej: „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy”.

z podaniem imienia, nazwiska, wykonywanej funkcji i nazwy jednostki organizacyjnej lub organu, który reprezentował, tj. zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia. Wpisów w dziennikach budowy dokonywali inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, kierownik budowy i osoba wykonująca czynności geodezyjne na terenie budowy<sup>58</sup>, tj. osoby upoważnione o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 6 tego rozporządzenia.

(akta kontroli t. I str.195-249, t. II str. 43-66, 120-127, 183-272, 351-357, 390-497)

**3.4.** Zapisami zawartej umowy Wykonawca był zobowiązany również do powiadamiania Zamawiającego wpisem do dziennika budowy o gotowości do odbioru ostatecznego (końcowego) oraz pisemnie o zakończeniu robót składając jednocześnie wszystkie dokumenty niezbędne do rozpoczęcia odbioru, a Zamawiający był zobowiązany przystąpić do odbioru ostatecznego (końcowego) w terminie 14 dni roboczych od dnia otrzymania zawiadomienia, zawiadamiając o tym Wykonawcę. Razem z wnioskiem o dokonanie odbioru robót Wykonawca był zobowiązany przekazać inspektorowi nadzoru kompletny operat kołaudacyjny, tj. zawierający: dokumentację projektową, recepty i ustalenia technologiczne, dziennik budowy, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań laboratoryjnych, atesty jakościowe wbudowanych materiałów, rozliczenie finansowe robót (dokumentację powykonawczą). Zgodnie z umowami, odbioru ostatecznego robót dokonuje Komisja powołana przez Dyrektora ZDP, a dniem faktycznego odbioru końcowego będzie dzień podpisania przez upoważnionych przedstawicieli stron umowy protokołu odbioru końcowego. W przypadku stwierdzenia wad lub usterek Wykonawca usunie je na własny koszt w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego.

Odbiorów końcowych przebudowy dróg 1044L i 1136L i 1137L oraz remontu dróg 1068L i 1069L dokonano po przedłożeniu przez Wykonawców dzienników budowy, kosztorysów powykonawczych oraz operatów kołaudacyjnych zawierających (dokumentację projektową, recepty i ustalenia technologiczne, dziennik budowy, wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań laboratoryjnych przeprowadzone przez laboratorium Wykonawcy lub laboratorium wybrane przez Wykonawcę, atesty jakościowe wbudowanych materiałów i dokumentację powykonawczą). Gotowość wykonania ww. robót związanych z przebudową i remontem dróg potwierdził wpisem w dziennikach budowy inspektor nadzoru. Przy odbiorze końcowym oceniono wszystkie istotne parametry decydujące o jakości wykonania nawierzchni oraz pozostałych elementów konstrukcji drogi poprzez dokonanie wizualnej oceny wykonanych robót oraz oceny w zakresie prawidłowości wykonanych robót pod względem technicznym i technologicznym w odniesieniu do zgodności z projektem budowlanym i SST. Dokonano obmiaru powykonawczego wykonanych prac. Przy odbiorze końcowym nie stwierdzono wad.

(akta kontroli t. I str. 369-428, t. II str.43 – 66, 106-133, 347-359)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Dzienniki budowy nie były prowadzone zgodnie z zasadami ustalonymi w SST. Przy objętych kontrolą zadaniach dotyczących przebudowy lub remontu dróg 1136L, 1137L, 1044L, 1068L i 1069L w prowadzonych dziennikach budowy brak zapisów dotyczących trudności i przeszkód w prowadzeniu robót; okresów i przyczyn przerw w robotach; danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem kto je przeprowadzał. Zamieszczanie w dzienniku budowy zapisów dotyczących ww. spraw było wymagane postanowieniami pkt 6.7.1. SST, które stanowiły integralną część umów

<sup>58</sup> Dotyczy tylko przebudowy dróg 1136L i 1137L.

(zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 umów zawartych z wykonawcami zadań objętych kontrolą).

W trakcie realizacji zadania dotyczącego przebudowy dróg 1136L i 1137L wystąpiły zdarzenia mające wpływ na przedłużenie terminu wykonania robót, które powinny zostać odnotowane w dzienniku budowy. Termin wykonania robót został wydłużony o dwa tygodnie na wniosek Wykonawcy m.in. z powodu nieterminowego przekazania placu budowy przez Zamawiającego, powodem którego była kolizyjna budowa trasy rowerowej przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie.

Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika budowy zgodnie z zapisami pkt 6.7.1 SST spoczywała na wykonawcach. Jednak rzetelne prowadzenie dziennika budowy pozostaje także w interesie inwestora publicznego i zdaniem NIK kwestie te powinien mieć na uwadze inspektor nadzoru ustanowiony przez ZDP.

(akta kontroli t. I str. 200, t. II str.43-66, 120-127, 194-195, 351-357, 402)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W poddanych szczegółowym badaniom kontrolnym trzech przypadkach przebudowy i remontów dróg przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy i remontów dróg powiatowych, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. W każdym badanym postępowaniu wyegzekwowano od wykonawców sporządzenie i przedstawienie inspektorom nadzoru projektów tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych zgodnie z obowiązkami wynikającymi z umów. We wszystkich badanych postępowaniach od Wykonawców wyegzekwowano określony w SST obowiązek opracowania programu zapewnienia jakości. Zgodnie z wymogami prawa budowlanego inspektorami nadzoru przebudowy i remontów dróg ustanowiono osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane do sprawowania nadzoru nad robotami budowlanymi prowadzonymi na drogach tych klas. Inspektorzy nie egzekwowali jednak od wykonawców rzetelnego prowadzenia dzienników budowy - nie zawierają one zapisów dotyczących istotnych czynności podejmowanych w związku z wymogami systemu zapewnienia jakości, wymaganych postanowieniami SST.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

**4.1.** W umowach z 16.03.2015 r., 25.08.2014 r. i 18.03.2015 r. oraz w protokołach odbioru końcowego nie zostały uregulowane kwestie dotyczące terminów i częstotliwości przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych. W umowach zapisano natomiast, że:

- Zamawiający w przypadku ujawnienia się w okresie gwarancji wad poinformuje o tym Wykonawcę na piśmie wyznaczając mu termin do ich usunięcia. W przypadku nie usunięcia wad w wyznaczonym terminie Zamawiający może powierzyć ich usunięcie osobom trzecim, a koszt usunięcia będzie obciążał Wykonawcę;
- po okresie gwarancyjnym Zamawiający dokona odbioru pogwarancyjnego pojedynczych zleceń, polegającego na ocenie wykonanych robót związanych z usunięciem wad zaistniałych w okresie gwarancyjnym.

(akta kontroli t. I str. 155-168, 377-378, t. II str. 108-109, 157-168, 345-346, 362-373)

Dla przebudowy dróg nr 1136L i 1137L okres gwarancyjny ustalono od 16.10.2015 r. do 17.10.2019 r. W okresie tym dokonano z udziałem przedstawiciela wykonawcy przeglądu gwarancyjnego w dniu 06.06.2018 r., podczas którego stwierdzono wady wykonanego obiektu: spękania podłużne i poprzeczne warstwy ścieralnej nawierzchni, rozszczelnienie połączenia obu pasów jezdni i niedostateczną jakość oznakowania poziomego. Komisja zobowiązała Wykonawcę do usunięcia usterek do dnia 16.07.2018 r. W dniu 29.06.2018 r. Komisja składająca się z przedstawicieli Zamawiającego, w tym inspektor nadzoru oraz Wykonawcy dokonała odbioru robót wykonanych w ramach gwarancji – bez uwag.

Dla przebudowy drogi nr 1044L okres gwarancyjny ustalono od 28.10.2014 r. do 29.10.2017 r. W okresie tym dokonano jednego przeglądu gwarancyjnego tzw. „odbioru pogwarancyjnego” w dniu 29.10.2017 r., sporządzając protokół, w którym w okresie od zakończenia robót do dnia 29.10.2017 r. nie stwierdzono wad wykonanego obiektu oraz wad nieujawnionych w czasie odbioru ostatecznego.

Dla remontu dróg nr 1068L i 1069 L okres gwarancyjny ustalono od 28.04.2015 r. do 29.04.2018 r. W okresie tym dokonano jednego przeglądu gwarancyjnego tzw. „odbioru pogwarancyjnego” w dniu 24.04.2018 r., sporządzając protokół, w którym w okresie od zakończenia robót do dnia 24.04.2018 r. nie stwierdzono wad wykonanego obiektu i wad nieujawnionych w czasie odbioru ostatecznego.

(akta kontroli t. II str.76-80, 104-105, 343-344)

**4.2.** W przypadku przebudowy dróg Nr 1136L i 1137L ZDP żądał zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% wartości umownej brutto.

Wykonawca wniósł zabezpieczenie w żądanej wysokości w formie gwarancji ubezpieczeniowej. ZDP dokonał zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy do wysokości 70% w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania go za należycie wykonane, a kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie przekraczała 30% wysokości zabezpieczenia, tj. zgodnie z art. 151 ust. 1 upzp i warunkami umowy z 16.03.2015 r. Zwrotu zabezpieczenia dokonano, ponieważ nie było w stosunku do Wykonawcy robót roszczeń o zapłatę kar umownych z tytułu wad w wykonaniu przedmiotu umowy oraz nie wystąpiły okoliczności przewidziane w umowach uzasadniające ich naliczenie.

Do dnia zakończenia kontroli nie wystąpiły przesłanki do wykorzystania przez Zamawiającego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli t. I str.129-131, 169-186, 333-337)

Stwierzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

ZDP prawidłowo realizował postanowienia umów dotyczące obowiązków i uprawnień stron z tytułu gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. W ramach kontrolowanych zadań nie wystąpiły okoliczności przewidziane w umowie, uzasadniające naliczenie kar umownych.

Przy zawieraniu umów o wykonanie robót budowlanych na jednym z zadań objętych kontrolą ZDP prawidłowo korzystał z prawa do żądania zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy dokonano zgodnie z art. 151 ust. 1 upzp.

## IV. Wnioski

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

Wniosek

1. Powierzenie inspektorom nadzoru także zadań dotyczących weryfikowania prawidłowości prowadzenia dzienników budowy przez wykonawców w zakresie zapisów istotnych dla systemu zapewnienia jakości robót budowlanych.

## 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 12 sierpnia 2019 r.

Kontrolerzy  
Katarzyna Kuzioła  
specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....  
*podpis*

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

/ - /

.....  
*podpis*

Krzysztof Kępa  
doradca ekonomiczny

/ - /

.....  
*podpis*