



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.008.10.2019

Pan Piotr Kuter
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Zamościu
ul. Szczepczeska 69
22-400 Zamość

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 Zamościu, ul. Szczepieszka 69, 22-400 Zamość (dalej: „Zarząd” lub „ZDP” lub „zamawiający”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuter, Dyrektor, od 20 września 2018 r., (pełniący obowiązki Dyrektora od 31 października 2017 r. do 19 września 2018 r.). Poprzednio od 1 grudnia 2010 r. do 30 października 2017 r. p.o. Dyrektora był Józef Łagowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg j.s.t. oraz prowadzonych robót drogowych.2. Udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę i remont dróg lokalnych.3. Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości ich wykonania.4. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy oraz należnych kar umownych i odszkodowań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012–2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Anna Gašior, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/90/2019 z 3 czerwca 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli, tom I str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją robót prowadzonych na objętych kontrolą zadaniach dotyczących budowy i przebudowy dróg powiatowych.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano rzetelnie postanowień umownych określających warunki przystąpienia do budowy i przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. I tak:

- zlecono wykonawcy prace związane z przebudową oświetlenia ulicznego oraz kanalizacji deszczowej w Szczepieszynie bez dopełnienia formalności związanych z przeniesieniem pozwolenia na budowę z gminy Szczepieszyn na rzecz Zarządu Powiatu Zamojskiego;
- do użytkowania jednego z odcinków drogi objętego przebudową realizowaną na podstawie decyzji ZRID³ etapami w latach 2013-2017 przystąpiono przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych przewidzianych projektem

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

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

³ Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (odpowiednik pozwolenia na budowę).

budowlano-wykonawczym, pomimo niezyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaganej art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej: „Prawo budowlane” lub „Pb”)⁴;

- na zadaniach objętych kontrolą, działania inspektorów nadzoru były nierzetelnie dokumentowane w dziennikach budowy oraz w dokumentacji dotyczącej procesu budowy (wyniki badań, pomiarów);
- przy przebudowie drogi nr 2947L nierzetelnie dokonano odbioru robót i zapłacono wykonawcy kwotę większą o 6.516,35 zł od należnej za faktycznie wykonane prace. Ponadto nienależycie udokumentowano wykonanie robót zamiennych.

Na czterech zadaniach roboty budowlane rozpoczęto po uprawomocnieniu pozwoleń na budowę, a na jednym zadaniu, realizowanym na podstawie zgłoszenia robót budowlanych, po upływie terminu do wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego. Zawarte w ich wyniku umowy należycie zabezpieczyły interes inwestora publicznego. W przeprowadzonych postępowaniach stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego przygotowania dokumentacji przetargowej oraz działania naruszające przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, m.in.:

- jedna z osób wykonujących czynności nie wyłączyła się z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia, pomimo istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 pzp i złożyła oświadczenie o braku okoliczności wskazanych w art. 17 ust. 1;
- zawierając w 2015 r. umowę na kwotę 50.744,06 zł (brutto) w trybie „z wolnej ręki”, jako zamówienie uzupełniające do umowy podstawowej, naruszono postanowienia art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp;
- w kontrolowanych postępowaniach z opóźnieniem sporządzano i publikowano ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na roboty budowlane w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: „BZP”), zaś w przypadku zamówienia z 2015 r. ogłoszenie nie zostało sporządzone;
- w trzech postępowaniach nierzetelnie przygotowano niektóre dokumenty, gdyż w ogłoszeniach o zamówieniu na roboty budowlane określono inne warunki udziału w postępowaniu w zakresie potencjału technicznego niż w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”),
- w trzech postępowaniach niezgodnie z art. 26 ust. 6 pzp żądano także od wykonawcy przedstawienia odpisu z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji informacji o działalności gospodarczej.

Urząd prawidłowo egzekwował od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz przeprowadzał przeglądy gwarancyjne.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz.1186.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., dalej: „ppz”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na koniec 2011 r. powiat zamojski zarządzał siecią dróg o długości 766,3 km, z tego 686,2 km dróg posiadało nawierzchnię twardą ulepszoną, a 80,10 km nawierzchnię gruntową (12,8 km wzmocnioną i 67,3 km naturalną).

Na koniec 2018 r. sieć dróg powiatowych wynosiła 766,574 km, z tego 689,67 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej, ulepszonej a 76,904 km drogi o nawierzchni gruntowej (11,045 km wzmocnionej i 65,859 km naturalnej).

(akta kontroli, tom I str. 58-64)

1.2. W latach 2012-2018 wybudowano 4,468 km dróg powiatowych, przebudową i rozbudową objęto 87,804 km dróg, a remontami 123,471 km dróg.

Na budowę dróg wydatkowano ogółem 2.175,6 tys. zł, w tym: 1.755,6 tys. zł ze środków własnych oraz 420 tys. zł z pozyskanych środków zewnętrznych⁷. Na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano ogółem 43.594,4 tys. zł, w tym: 16.064,5 tys. zł stanowiły środki własne i 27.529,9 tys. zł środki zewnętrzne (gminne, budżetu państwa, samorządu województwa lubelskiego oraz z programów unijnych)⁸. Na remonty wydatkowano 33.500,1 tys. zł, w tym: 23.282,1 tys. zł ze środków własnych i 10.218 tys. zł ze środków zewnętrznych (gminnych i z budżetu państwa)⁹.

(akta kontroli, tom I str. 58-72)

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

(akta kontroli, tom I str. 19-36)

W latach 2012-2018 w ZDP zatrudnionych było od 33 do 35 osób, w tym na stanowiskach kierowniczych od pięciu do siedmiu osób (dyrektor, główny księgowy, kierownik działu technicznego, kierownik obwodu drogowo-mostowego nr 1 oraz 2, kierownik działu administracyjnego, kierownik ds. prac i organizacji), na stanowiskach administracyjnych od ośmiu do dziesięciu, w służbie techniczno-drogowej od 17 do 19 osób. W ZDP od 2018 r. zadania dotyczące nadzoru nad robotami drogowymi realizowała jedna osoba, która posiadała wykształcenie wyższe (inżynier budowy dróg i mostów), wcześniej nadzór prowadziła osoba z wykształceniem średnim technicznym o profilu drogowym. Ponadto 4 osoby posiadały wykształcenie wyższe, z czego dwie z zakresu budownictwa dróg i mostów (kierownik działu technicznego oraz kierownik obwodu drogowo –

⁶ 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.

⁷ W poszczególnych latach na budowę dróg powiatowych wydatkowano: w 2012 r. – 157,9 tys. zł (środki własne), w 2013 r. – 249,4 tys. zł (środki własne), w 2014 r. – 170,9 tys. zł (134,5 tys. zł środki własne, 36,4 tys. zł środki zewnętrzne), w 2015 r. – 650,1 tys. zł (305 tys. zł i 345,1 tys. zł), w 2016 – 328,8 tys. zł (290,3 tys. zł i 38,5 tys. zł), w 2017 – 496,8 tys. zł (środki własne) oraz w 2018 – 121,7 tys. zł (środki własne).

⁸ W poszczególnych latach na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano: w 2012 r.: 380,9 tys. zł (192,7 tys. zł i 188,2 tys. zł), w 2013 r. – 109,4 tys. zł (109,4 tys. zł, bez udziału środków zewnętrznych), w 2014 r. – 2.625,2 tys. zł (932,8 tys. zł i 1.692,4 tys. zł), w 2015 r. – 1.307,6 tys. zł (1.055,2 tys. zł i 252,4 tys. zł), w 2016 r. – 10.291,5 tys. zł (2.986,4 tys. zł i 7.305,1 tys. zł); w 2017 r. – 11.185 tys. zł (3.666,6 tys. zł i 7.518,4 tys. zł); w 2018 r. – 17.694,8 tys. zł (7.121,4 tys. zł i 10.573,4 tys. zł).

⁹ W poszczególnych latach na remonty dróg wydatkowano: w 2012 r. – 2.807,3 tys. zł (1.329 tys. zł i 1.478,3 tys. zł), w 2013 r. – 3.867,8 tys. zł (1.786,6 tys. zł i 2.081,2 tys. zł), w 2014 r. – 2.186,3 tys. zł (1.254,5 tys. zł i 931,8 tys. zł), w 2015 r. – 2.028,9 (1.780,4 tys. zł i 248,5 tys. zł), w 2016 r. – 3.729,0 zł (2.968,1 tys. zł i 760,9 tys. zł), w 2017 r. – 5.401,6 tys. zł (4.826,7 tys. zł i 574,9 tys. zł), w 2018 r. – 13.479,2 tys. zł (9.336,8 tys. zł i 4.142,4 tys. zł).

mostowego nr 1) i uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w branży budowlanej (kierownik działu technicznego) oraz dwie z zakresu budownictwa (starszy referent ds. drogowych i starszy referent ds. kosztorysowania). W ZDP zatrudnione były dwie osoby z wykształceniem średnim technicznym w zakresie dróg i mostów (specjalista ds. mostów i przepustów oraz kierownik robót obwodu drogowo – mostowego nr 2), które posiadały odpowiednio: uprawnienia do wykonywania samodzielnej funkcji projektanta, kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i mostów oraz do pełnia funkcji kierownika budowy i robót w zakresie dróg.

(akta kontroli, tom I str. 5-18)

1.4. Zgodnie ze statutem¹⁰ do zadań ZDP należało wykonywanie obowiązków zarządcy dróg powiatu zamojskiego w szczególności poprzez: wykonywanie i prowadzenie spraw związanych z planowaniem, budową, remontami, utrzymaniem i zarządzaniem ruchem, ochroną dróg powiatowych oraz obiektów położonych w granicach administracyjnych powiatu, prowadzenie całokształtu spraw związanych z planowaniem, budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg powiatowych; opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich; pełnienie funkcji inwestora; utrzymanie nawierzchni dróg; koordynację robót w pasie drogowym, prowadzenie ewidencji dróg, wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających; prowadzenie gospodarki gruntami i innymi nieruchomościami, utrzymanie oraz usuwanie drzew i krzewów oraz pielęgnacja zieleni w pasie drogowym.

(akta kontroli, tom I str. 19-36)

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolą objęto siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych na drogach powiatowych, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, tj.:

- postępowanie nr 1 z 2013 r. na „Remont oraz przebudowę odcinków dróg powiatowych powiatu zamojskiego” w zakresie przebudowy drogi powiatowej Nr 2947L w km 5+205 do 5+305 w miejscowości Sochy o wartości zamówienia zgodnie z umową – 109.392 zł brutto,
- postępowanie nr 2 z 2014 r. pn. „Przebudowa dróg powiatowych powiatu zamojskiego: nr 3290L ul. Trębacka w Szczebrzeszynie w km 0+000 do 0+588,20 i nr 3291L ul. Ogrodowa w Szczebrzeszynie w km 0+000 do 549,80” o wartości zamówienia według umowy – 2.083.822,22 zł brutto,
- postępowanie nr 3 z 2014 r. na „Budowę odcinka drogi powiatowej nr 3145L Tarzymiechy – Stary Zamość – Białobrzegi w km 7+786 do 7+886 oraz przebudowę odcinka drogi powiatowej Nr 2947L Zwierzyniec – Tereszpól w km 5+050 do 5+205” o wartości zamówienia wg umowy 293.582,83 zł, z czego na realizację zadania w zakresie przebudowy drogi nr 2947L w miejscowości Sochy – 144.120,72 zł brutto,
- postępowanie nr 4 z 2015 r. na „Budowę odcinka drogi powiatowej nr 3145L Tarzymiechy - Stary Zamość - Białobrzegi km 7+686 - 7+786 oraz przebudowę odcinka drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec - Tereszpól w km 3+850-4+050” i „Przebudowę odcinka drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec - Tereszpól w km

¹⁰ Uchwała nr XXXII/198/2006 Rady Powiatu Zamojskiego z dnia 29 września 2006 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg Powiatowych w Zamościu.

- 4+050-4+100” o wartości umowy 315.456,97 zł brutto oraz zamówienia uzupełniającego na kwotę 50.744,06 zł brutto,
- postępowanie nr 5 z 2017 r. na „Przebudowę drogi powiatowej nr 2947L w m. Sochy w km 3+600 do 3+850 i 4+100 do 5-050 długości 1200 mb” o wartości zamówienia według umowy 577.080,92 zł brutto,
 - postępowanie nr 6 z 2017 r. na „Przebudowę drogi powiatowej nr 3238L na odcinkach w km 0+000 do 3+473; 3+588 do 5+410 oraz 8+892 do 10+592 w m. Grabowiec Góra, Rogów, Świdniki i Kol. Miączyn” o wartości zamówienia zgodnie z umową 3.193.419,85 zł brutto,
 - postępowanie nr 7 z 2018 r. na „Przebudowę drogi powiatowej nr 3207L Rozłopy – Szperówka” o wartości umowy 4.922.992,93 zł brutto.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 pzp, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: „STWiOR”).

Wzory umów o udzielenie ww. zamówień publicznych, stanowiące element SIWZ, zawierały zapisy dotyczące podwykonawstwa, 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 (oprócz umów z 2013 r., 2014 r. Budowa odcinka drogi powiatowej nr 3145L Tarzymiechy – Stary Zamość – Białobrzegi w km 7+786-7 do 886 oraz przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec – Tereszpol w km 5+050 do 5+205” i 2015 r.) oraz kar umownych. W dokumentach przetargowych na budowę i przebudowę („STWiOR” lub „SST”¹¹) 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, STWiOR i SST przebudowy dróg powiatowych nr 3238L, 2947L, 3290L, 3291L. W umowach objętych kontrolą nie zawarto postanowień dotyczących: rękojmi, przeglądów gwarancyjnych oraz kar umownych stosowanych w przypadku nie wywiązywania się przez wykonawcę z obowiązku usunięcia wad i usterek przedmiotu umowy, stwierdzonych w okresie rękojmi i gwarancji.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, iż uprawnienia zamawiającego z tytułu rękojmi i gwarancji wynikają z Kodeksu cywilnego¹². Zamawiający dokonywał przeglądów przedmiotowych dróg w trakcie bieżących objazdów przez Kierownika obwodu, w sytuacji gdyby stwierdzono usterki, zostałyby przeprowadzony przegląd gwarancyjny. Zaś w przypadku zadań, gdzie zostały złożone gwarancje należytego wykonania umowy, w tym usunięcia wad i usterek, były one zabezpieczeniem dla Zarządu przed odmową naprawy w okresie rękojmi i gwarancji.

(akta kontroli, tom I str. 225-348, tom II str. 154-207, 265-302, tom III str. 21-173, 248-352, 413-493)

2.2. W STWiOR lub SST przebudowy dróg 3238L, 2947L, 3290L, 3291L¹³ 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, a także zasady opracowania programu zapewnienia jakości i wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót.

Zapisy STWiOR i SST określały zasady pozyskania materiałów i wyrobów budowlanych, składowania i przechowywania oraz postępowanie z materiałami, które nie odpowiadały wymaganiom i normom. Opisano wymagania dotyczące

¹¹ Szczegółowe Specyfikacje Techniczne.

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U z 2019 r., poz. 1145).

¹³ Nie został przedstawiony STWiOR dla budowy drogi nr 3145L.

sprzętu i maszyn, które wykonawca zobowiązany był zastosować. 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.

W STWiOR i SST określono warunki odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych, końcowych i pogwarancyjnych oraz podstawy płatności. 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.

(akta kontroli, tom I str. 349-378, tom II str. 345-357, tom III str. 376-390)

2.3. Zamówienia objęte kontrolą zostały udzielone na podstawie ustawy pzp. Sposób działania stałej komisji przetargowej określał regulamin pracy komisji przetargowej w ZDP¹⁴.

W wyniku analizy ww. zamówień stwierdzono, że:

- postępowania przeprowadziła stała komisja przetargowa powołana przez Dyrektora Zarządu,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp, jedna z osób nie wyłączyła się z udziału w trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia, pomimo wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 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,
- wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, wniósł odpowiednie wadium przed upływem terminu składania ofert,
- dopełniono obowiązku zawiadamiania wykonawców i zamieszczania informacji o wyborze oferty, zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp,
- nie wystąpiły przypadki odrzucenia oferty wykonawców w przypadkach określonych w art. 89 pzp, których treść nie odpowiadała treści SIWZ,
- treści umów zawartych z wybranymi wykonawcami były zgodne ze złożonymi przez nich ofertami,
- nie dokonano przed wszczęciem postępowań przeliczenia ich wartości na euro,
- w ogłoszeniu nr 110336-2015 z dnia 12.05.2015 r. nie przewidziano udzielenia zamówienia uzupełniającego (na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 6 pzp), a w SIWZ zamieszczono taką informację,
- udzielono zamówienia uzupełniającego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 6 pzp pomimo, że nie zostało ono przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu,
- w trzech ogłoszeniach o zamówieniu (nr 230500 z dnia 17.06.2013 r., nr 122416 z dnia 10.04.2014 r. i nr 110336-2015 z dnia 12.05.2015 r.) określono inne warunki udziału w postępowaniu w zakresie potencjału technicznego niż w SIWZ,
- we wszystkich objętych badaniem postępowaniach o udzielenie zamówienia żądano przedstawienia do kosztorysu ofertowego załącznika B - wykaz stawek i narzutów, który nie został określony w katalogu dokumentów wymaganych na potwierdzenie warunków udziału lub wykluczenia z postępowania,

¹⁴ Zarządzenia Dyrektora ZDP: Nr 13/2008 z dnia 23 grudnia 2008 r. zmienione Zarządzeniem nr 9 z dnia 1 października 2012 r. oraz Zarządzeniem nr 4 z dnia 1 lipca 2013 r., Nr 10/2015 z dnia 28 września 2015 r. zmienione Zarządzeniem nr 2 z dnia 10 kwietnia 2018 r.

- w postępowaniach nr 1, 2, 3 i 4 niezgodnie z art. 87 ust. 1 pzp przewidziano w SIWZ możliwość poprawki ceny jednostkowej przy mnożeniu ceny przez zakres rzeczowy robót,
- we wszystkich postępowaniach niezgodnie z art. 143 b ust. 5 pzp określono termin przedłożenia kopii zawartych umów z podwykonawcami,
- protokół z postępowania o udzielenie zamówienia był sporządzany nierzetelnie (nie wskazano wartości szacunkowej w postępowaniu nr 2, nie uzupełniono punktu dotyczącego powodów nie dokonania podziału zamówienia na części w postępowaniach nr 5, 6 i 7 oraz punktu o zamieszczeniu ogłoszenia o udzielaniu zamówienia publicznego w postępowaniach nr 6 i 7),
- niezgodnie z art. 29 ust. 3a pzp, w postępowaniu nr 5 i 6 w opisie przedmiotu zamówienia nie zostały wskazane czynności oraz nie określono obowiązku zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawców na podstawie umowy o pracę osób realizujących te czynności,
- niezgodnie art. 26 ust. 6 pzp w postępowaniu nr 5, 6 i 7 wystąpiono do wykonawców zamówień o przedstawienie odpisu z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji i informacji o działalności,
- z opóźnieniem od 53 do 239 dni od daty udzielenia zamówienia publikowano ogłoszenia, w przypadku zamówienia nr 4 z 2015 r. – ogłoszenie nie zostało opublikowane.
(akta kontroli, tom I str. 73-128, 130-147, 152-187, 225-348, tom II str. 154-207, 265-302, tom III str. 21-173, 248-352, 413-493)

W żadnym ze zbadanych postępowań (nr 1 – 7) nie dokonano przed wszczęciem postępowań przeliczenia wartości zamówień na euro.

Zgodnie z art. 35 pzp ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane wg średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień.

Specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnił, iż przeliczenia wartości zamówienia na euro dokonano przed ogłoszeniem przetargu w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia.

Protokoły z postępowania o udzielenie zamówienia zawierały datę sporządzenia, która była późniejsza niż data ogłoszenia o zamówieniu na roboty budowlane¹⁵.

(akta kontroli, tom I str. 73, 78, 106, 111, 143, 146, 161-169, 225-348, tom II str. 154-207, 265-302, tom III str. 21-173, 248-352, 413-493)

2.4. Postanowienia zawartych umów odpowiadały istotnym dla zamawiającego warunkom określonym w SIWZ oraz treści ofert złożonych przez wykonawców robót, w tym dotyczącym 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 nr 3290L ul. Trębacka w Szczepieszynie w km 0+000 do 0+588,20 i nr 3291L ul. Ogródowa w Szczepieszynie w km 0+000 do 549,80,
- 36 miesięcy dla robót wykonanych na drodze 2947L o długości 100 m w 2013 r.,

¹⁵ Postępowanie nr 1 – data protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – 16.07.2013 r., data ogłoszenia o zamówieniu – 17.06.2013 r.; Postępowanie nr 2 – data protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – 30.06.2014 r., data ogłoszenia o zamówieniu – 20.05.2014 r.; Postępowanie nr 3 – data protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – 9.05.2014 r., data ogłoszenia o zamówieniu – 10.04.2014 r.; Postępowanie nr 4 – data protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – 19.06.2015 r., data ogłoszenia o zamówieniu – 12.05.2015 r.; Postępowanie nr 5 – data protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – 02.06.2017 r., data ogłoszenia o zamówieniu – 27.04.2017 r.; Postępowanie nr 6 – data protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – 23.08.2017 r., data ogłoszenia o zamówieniu – 25.07.2017 r.; Postępowanie nr 7 – data protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego – 05.04.2018 r., data ogłoszenia o zamówieniu – 05.03.2018 r.

- 36 miesięcy dla prac zrealizowanych na drodze nr 2947L o długości 155 m oraz na drodze nr 3145L o długości 100 m w 2014 r.,
- 36 miesięcy dla prac zrealizowanych na drodze nr 2947L o długości 250 m oraz na drodze nr 3145L o długości 100 m w 2015 r.,
- 72 miesiące dla prac zrealizowanych na drodze nr 2947L o długości 1200 m w 2017 r. oraz na drodze nr 3238L i nr 3207L.

W umowach z wykonawcami ww. zadań zawarto postanowienia dotyczące kar umownych, naliczanych za:

- zwłokę w oddaniu przedmiotu umowy do użytku,
- odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy,
- przekroczenie terminu wykonania umowy,
- wady trwale nie dające się usunąć w okresie gwarancji,
- brak zapłaty dla podwykonawców lub dalszych podwykonawców,
- nieterminową zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy lub dalszym podwykonawcom,
- nieprzedłożenie do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem lub jej zmian,
- zwłokę w usunięciu wad lub usterek stwierdzonych przy odbiorze końcowym lub odbiorze w okresie gwarancji lub rękojmi,

a od 2018 r.:

- za wykonywanie robót przez inny podmiot niż wykonawca lub zaakceptowany podwykonawca,
- w przypadku gdy roboty będą wykonywane niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu na czas prowadzonych prac,
- za każdy stwierdzony przypadek niezatrudnienia na umowę o pracę w rozumieniu art. 22 Kodeksu pracy¹⁶ osób wskazanych do zatrudnienia w związku z art. 29 ust. 3a pzp,
- w przypadku, gdy czynności zastrzeżone dla kierownika budowy lub kierowników robót będzie wykonywała inna osoba niż zaakceptowana przez zamawiającego.

(akta kontroli, tom I str. 225-348, tom II str. 154-207, 265-302, tom III str. 21-173, 248-352, 413-493)

W umowach na realizację zamówień udzielonych na podstawie postępowań nr 1, 2, 3, 4, 5 i 6 zawarto zapis, iż załącznikiem do faktury będzie wyliczenie ewentualnych potrąceń z tytułu niezgodności wyników badań laboratoryjnych i pomiarów w stosunku do norm laboratoryjnych, nie wskazując sposobu wyliczenia potrąceń i ich wysokości.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż wyliczenia potrąceń dokonano by zgodnie z instrukcją DP-T 14 ocena jakości na drogach krajowych część I – roboty drogowe publikowaną przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

(akta kontroli, tom I str. 225-348, tom II str. 154-207, 265-302, tom III str. 21-173, 248-352)

2.5. Zmian w zawartych umowach o udzielenie zamówienia (aneksy lub umowa na roboty uzupełniające) dokonano w przypadkach postępowań nr 2 i 4.

Dokonano zmiany umowy nr 14/2014 z dnia 27.06.2014 r. zmieniając termin wykonania robót z dnia 14.10.2014 r. na 31.10.2014 r. (umowa nr (14/I/2014 z dnia 06.10.2014 r.) oraz wysokość wynagrodzenia (umowa nr 14/II/2014 z dnia 15.10.2014 r.). Konieczność wydłużenia terminu wykonania robót wynikała z opóźnienia związanego z przekazaniem placu budowy przy ul. Trębackiej, którego powodem była zwłoka na zadaniu dotyczącym budowy kanalizacji sanitarnej

¹⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040. Dalej: „Kodeks pracy” lub „Kp”.

realizowanym przez Gminę Szczecbrzeszyn na wskazanym terenie (teren budowy zgodnie z umową miał zostać przekazany 1 lipca 2014 r., a został przekazany 21 lipca 2014 r.). Podstawą zmiany wynagrodzenia umownego był podpisany protokół konieczności dotyczący prac zamiennych.

W trakcie realizacji przebudowy drogi powiatowej nr 2947L w 2015 r. ZDP podpisał umowę na roboty uzupełniające¹⁷, które nie zostały oszacowane i przewidziane w ogłoszeniu nr 11336-2015 z dnia 12.05.2015 r. W protokole konieczności wartość robót uzupełniających (50 744,06 zł brutto) określono na podstawie cen jednostkowych przyjętych w kosztorysie ofertowym, a powodem zlecenia prac była duża ilość ubytków, spękań nawierzchni zagrażających bezpieczeństwu ruchu kołowego i pieszego na długości 50 m w km od 4+050 do 4+100.

(akta kontroli, tom I str. 73-104, 317-335, tom III str. 203-316)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu nr 4 z 2015 r. oraz 5 i 6 z 2017 r. jedna z osób wykonujących czynności nie wyłączyła się z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia pomimo istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 pzp tj. pozostawania w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub związania z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia i złożyła oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pzp, o braku okoliczności wskazanych w art. 17 ust. 1.

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.

Osoba, o której mowa wyżej wyjaśniła, iż podpisując oświadczenie nie miała świadomości, iż w jakikolwiek sposób narusza art. 17 pzp.

(akta kontroli, tom I str. 170-173, tom III str. 21-38, 58-61, 109-121, 162-163, 248-265, 277-280)

2. W postępowaniu nr 4 o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonym w 2015 r., nierzetelnie przygotowano ogłoszenie o zamówieniu. W ogłoszeniu tym zamieszczono informacje sprzeczne z SIWZ, w zakresie zamówień uzupełniających. W SIWZ zawarto, że zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 o wartości nie większej niż 50% zamówienia podstawowego, a w ogłoszeniu o zamówieniu wskazano, że nie przewiduje się zamówień uzupełniających.

Przy ustalaniu wartości zamówienia nie uwzględniono wartości zamówień uzupełniających. Nie wpłynęło to jednak na nieprawidłowy wybór trybu postępowania (postępowanie przeprowadzono w formie przetargu nieograniczonego). Przepisy art. 41 ust. 1 pkt 15 pzp wskazują na obowiązek zamieszczania w ogłoszeniu o zamówieniu informacji o przewidywanych zamówieniach, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 tej ustawy.

Zawarcie w SIWZ oraz ogłoszeniu o zamówieniu sprzecznych informacji istotnych dla potencjalnych uczestników postępowania o zamówienie może wprowadzać w błąd wykonawców ubiegających się o jego udzielenie.

¹⁷ Umowa nr 4/Art.67/2015

Specjalista ds. zamówień publicznych odpowiadający za przygotowanie tego postępowania o zamówienie publiczne wyjaśnił, że zamówienie uzupełniające nie zostało przewidziane w ogłoszeniu przez przeoczenie, zostało natomiast uwzględnione w SIWZ do wysokości 50% zamówienia podstawowego.

(akta kontroli, tom I str. 106-111, tom III str. 122-135)

3. Zawierając umowę nr 4/Art.67/2015 z dnia 09.07.2015 r. na kwotę 50.744,06 zł (brutto) w trybie „z wolnej ręki”, jako zamówienie uzupełniające do umowy podstawowej nr 12/2015 z dnia 18.06.2015 r. (postępowanie nr 4), ZDP naruszył postanowienia art. 67 ust. 1 pkt. 6 pzp (w brzmieniu obowiązującym w czasie zawierania tej umowy), gdyż informacja o przewidywanym udzieleniu zamówienia o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt. 6 pzp nie została zawarta w ogłoszeniu nr 11336-2015 z dnia 12.05.2015 r. o zamówieniu na roboty budowlane w ramach postępowania nr 4.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, w przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego. Ponadto zgodnie z art. 32 ust. 3 pzp jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż zamówienie uzupełniające nie zostało przewidziane w ogłoszeniu przez przeoczenie, zostało natomiast uwzględnione w SIWZ do wysokości 50% zamówienia podstawowego. Ponadto dodał, iż w chwili ogłaszania zamówienia na realizację robót nawierzchnia na przedmiotowym odcinku była w dobrym stanie i dopiero w późniejszym okresie powstały spękania i ubytki zagrażające bezpieczeństwu ruchu kołowego i pieszego.

Zdaniem NIK nie było podstawy do udzielenia zamówienia uzupełniającego, gdyż nie zostało ono uwzględnione w ogłoszeniu dotyczącym podstawowego zamówienia na roboty budowlane.

(akta kontroli, tom I str. 106-111, tom II str. 122-135, 203-212)

4. Nierzetelnie przygotowano niektóre dokumenty dotyczące postępowań nr 1, 3 i 4. W ogłoszeniach o zamówieniu na roboty budowlane nr 230500 z dnia 17.06.2013 r., nr 122416 z dnia 10.04.2014 r. oraz nr 110336-2015 z dnia 12.05.2015 r. określono inne warunki udziału w postępowaniu w zakresie potencjału technicznego niż w SIWZ.

W stosunku do treści zapisów SIWZ, w ogłoszeniach o zamówieniu nie wskazano następujących danych: *„Wykonawca może też wymienić alternatywny, porównywalny technicznie sprzęt proponowany przez siebie dla danych robót, dołączając uzasadnienie swoich propozycji. Jeżeli wykonawca nie dysponuje wytwórnią mas bitumicznych, zamawiający dopuszcza zakup mieszanki mineralno-asfaltowej. Wytwórnia mas bitumicznych, z której będzie dostarczana mieszanka (również zakupiona) powinna być zlokalizowana w takiej odległości, że czas liczony od chwili zakończenia załadunku na wytwórni do chwili rozpoczęcia wbudowywania mieszanki nie powinien przekraczać 2 (dwóch) godzin z jednoczesnym spełnieniem warunku zachowania temperatury wbudowania oraz cech jakościowych mieszanki.”*, a jedynie zapis: *„Stacjonarna*

wytwórnia mas bitumicznych (WBM) o mieszaniu cyklicznym, powinna zapewniać warunki ochrony środowiska i produkcję nie mniejszą niż 80ton/h (Wytwórnia mas bitumicznych – lokalizacja powinna umożliwiać transport masy mineralno-asfaltowej od załadunku do rozładunku zapewniającym zachowanie wymaganych właściwości i wymaganej temperatury przy wbudowaniu).”

Specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnił, iż w ogłoszeniu o zamówieniu została podana informacja o wymaganym sprzęcie jaki powinien posiadać wykonawca biorący udział w przetargu natomiast w SIWZ zostało to bardziej doprecyzowane. Warunkiem udziału w postępowaniu przetargowym było posiadanie sprzętu wymienionego w ogłoszeniu.

(akta kontroli, tom I str. 106-113, 161-169, tom II str. 191-203, 389-302, tom III str. 122-135)

5. We wszystkich podlegających kontroli postępowaniach prowadzonych do 27 lipca 2016 r. ZDP naruszył postanowienia § 1, 3 i 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁸, a w prowadzonych od 28 lipca 2016 r. - postanowienia § 2, 3 i 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia¹⁹.

Zarząd żądał przedstawienia do kosztorysu ofertowego dokumentu o nazwie „załącznik B - wykaz stawek i narzutów”, który nie został określony w katalogu dokumentów wymaganych na potwierdzenie warunków udziału lub wykluczenia z postępowania. Dokument ten przewidywał wskazanie źródła zaopatrzenia i cenę jednostki materiału.

Złożone oferty zawierały załączniki B, które w kolumnie „źródło zaopatrzenia” nie były wypełnione przez oferentów, co prawidłowo nie było kwestionowane przez ZDP i nie powodowało żądania uzupełnienia jego treści.

Dyrektor ZDP oraz specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnili, iż załącznik B był wymagany, gdyby zaszła potrzeba udzielenia zamówień dodatkowych, w przypadkach gdy dany rodzaj robót nie został wskazany w kosztorysach ofertowych.

(akta kontroli, tom I str. 73, 78, 106, 111, 143, 146, 161-169, 225-348, tom II str. 154-207, 265-302, tom III str. 21-173, 248-352, 413-493)

6. W postępowaniach nr 1, 2, 3 i 4 nierzetelnie przygotowano SIWZ. Do SIWZ wprowadzono zapisy przewidujące możliwość poprawki ceny jednostkowej przy jej mnożeniu przez zakres rzeczowy robót, których zastosowanie w postępowaniu doprowadziłoby do naruszenia postanowień art. 87 ust. 1 pzp, zgodnie z którym niedopuszczalne jest dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w treści złożonej oferty, oprócz wskazanych w ust. 2 tego przepisu, tj. oczywistych omyłek pisarskich (pkt 1); oczywistych omyłek rachunkowych, z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek (pkt 2), innych omyłek polegających na niezgodności oferty ze SIWZ, niepowodujących istotnych zmian w treści oferty (pkt 3), które zamawiający poprawia w ofercie, niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona. Według NIK, zmiana ceny jednostkowej stanowi jednak istotną zmianę treści oferty.

¹⁸ Dz. U. 2013 poz. 231 – uchylone z dniem 28 lipca 2016 r.

¹⁹ Dz. U. 2016 r. poz. 1126, ze zm.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż zamawiający błędnie przyjął możliwość poprawki ceny jednostkowej przy mnożeniu ceny przez zakres rzeczowy robót. Ponadto dodał, iż aktualnie takie zapisy w SIWZ się nie znajdują.

(akta kontroli, tom I str. 73-81, 106-115, 125-127, 266-278, tom II str. 194-203, 382-392, tom III str.125-135)

7. We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach (nr 1 – 7) naruszono postanowienia art. 143 b ust. 5 pzp, gdyż zarówno w SIWZ, jak i w umowach zawartych z wykonawcami nieprawidłowo określono termin przedłożenia kopii zawartych umów z podwykonawcami. Zawarto tam zapis, iż: wykonawca zobowiązany jest do przedłożenia kopii zawartych umów z podwykonawcą oraz dalszymi podwykonawcami oraz zmian do zawartych umów poświadczonych za zgodność z oryginałem w ciągu 7 dni roboczych od ich zawarcia albo wprowadzenia zmian.

Zgodnie z art. 143 b ust. 5 pzp – wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż omyłkowo wpisano 7 dni roboczych zamiast 7 dni.

(akta kontroli, tom I str. 73-81, 106-115, 125-127, 143-147, 161-169, 225-348, tom II str. 154-207, 292-302, tom III str. 21-173, 248-352, 413-493)

8. Protokoły z postępowań nr 2, 5, 6 i 7 przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego zostały sporządzone z naruszeniem z art. 96 ust. 1 pkt 11 pzp (postępowania nr 2, 6 i 7) lub § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁰ (postępowania nr 5, 6 i 7) oraz nierzetelnie. W protokole z postępowania nr 2 nie podano wartości szacunkowej zamówienia, w protokole dotyczącym postępowań nr 5, 6 i 7 nie został uzupełniony punkt przeznaczony na opis powodów niedokonania podziału zamówienia na części, zaś w zakresie postępowania nr 2, 6 i 7 nie wypełniono punktu dotyczącego danych o zamieszczeniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego.

Zgodnie z § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, protokół zawiera informację odnośnie udzielenia zamówienia²¹, zaś zgodnie z art. 96 ust. 1 pkt 11 pzp - w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia, zawierający co najmniej: powody niedokonania podziału zamówienia na części.

Specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnił, iż przedmiotowe zadanie nie dało się podzielić na części ze względu na charakter robót oraz, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie było opublikowane w chwili sporządzania protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli, tom I str. 75-79, 143-147, 165-169, 285-292, tom III str. 21-33, 248-260, 413-425)

9. ZDP z naruszeniem art. 29 ust. 3a pzp sporządził opis przedmiotu zamówienia do postępowania nr 5, 6 i 7.

Zgodnie z art. 29 ust. 3a pzp, zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez

²⁰ Dz. U z 2016, poz. 1128.

²¹ Wcześniej obowiązywało: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458).

wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy.

W opisie przedmiotu zamówienia do postępowań nr 5 i 6, nie określono wymagań zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w Kodeksie pracy. W postępowaniu nr 7 żądano jedynie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób obsługujących sprzęt oraz kierownika budowy, nie określono natomiast wymagań w zakresie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących przy realizacji zamówienia czynności na innych stanowiskach, polegające na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 Kp.

Specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnił, iż przez pomyłkę nie określono obowiązku zatrudnienia osób wykonujących czynności przy realizacji zamówienia, ponadto dodał, iż pzp nie określa, jakie czynności mają wykonywać osoby zatrudnione na umowę o pracę i dlatego uznano, że zatrudnienie osób obsługujących sprzęt na umowę o pracę będzie wystarczające.

(akta kontroli, tom I str. 143-147, 165-169, tom III str. 248-352, 413-493)

- 10.** W postępowaniach nr 5, 6 i 7 ZDP z naruszeniem art. 26 ust. 6 pzp żądał od wykonawcy przedstawienia odpisu z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 26 ust. 6 pzp, wykonawca nie jest obowiązany do złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 i 3 pzp, jeżeli zamawiający posiada oświadczenia lub dokumenty dotyczące tego wykonawcy lub może je uzyskać za pomocą bezpłatnych i ogólnodostępnych baz danych, w szczególności rejestrów publicznych.

Specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnił, iż ZDP żądał takich dokumentów, ponieważ były wymagane w SIWZ. W przypadku gdyby wykonawcy nie przedłożyli takich dokumentów, Zamawiający nie wyciągnąłby żadnych konsekwencji, ponieważ art. 26 ust. 6 pzp wskazuje, iż wykonawca nie jest zobowiązany, co nie oznacza, że nie może złożyć takich dokumentów.

(akta kontroli, tom I str. 143-147, 165-169 tom III str. 248-352, 413-493)

- 11.** ZDP z naruszeniem art. 95 ust. 1 pzp publikował w BZP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 pzp, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP²².

W zakresie postępowań nr 1, 2, 3, 5 i 6 ogłoszenia takie zostały zamieszczone w BZP w terminie od 53 do 239 dni od daty udzielenia zamówienia. W przypadku postępowania nr 4 z 2015 r. ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie zostało sporządzone i opublikowane.

²² Przed 28.07.2015 r. zobowiązany był publikować niezwłocznie.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż ogłoszenia o udzieleniu zamówieniu publikowane były z opóźnieniem ze względu na przeoczenie zamawiającego, a w 2015 r. przez zaniechanie ogłoszenie nie zostało sporządzone.

(akta kontroli, tom I str. 73- 81, 106 -115 , 143-147, 161-169, 298-302, tom II str. 153, 167-170, 257-259, 278-279, tom III str. 39-48, 213-216, 266-283)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie przygotowanie zamówień publicznych na budowę i przebudowę objętych kontrolą odcinków dróg powiatowych. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji przetargowej oraz naruszeniu przepisów pzp w zakresie m.in. niewyłączenia się jednej z osób wykonujących czynności z udziału w postępowaniu, zlecenia wykonawcy robót uzupełniających pomimo braku przewidzenia takich robót w ogłoszeniu o zamówieniu, żądania dokumentów od wykonawców, terminów publikowania w BZP ogłoszeń o udzieleniu zamówienia.

STWiOR i SST zawierały zapisy umożliwiające inwestorowi efektywny nadzór nad jakością wykonywania zleconych robót drogowych, w tym dotyczące kontroli jakości stosowanych materiałów i wykonywania robót, a treść zawartych umów była zgodna z treścią ofert złożonych przez wykonawców robót budowlanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Zawarte w wyniku prowadzonych postępowań umowy należyście zabezpieczały interes inwestora publicznego (ZDP).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Szczegółową kontrolą objęto realizację pięciu zadań na budowę i przebudowę dróg powiatowych realizowanych przez ZDP:

- 1) przebudowę w latach 2013, 2014, 2015 oraz 2017 r. drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec - Tereszpól od km 3+600 do km 5+305 w m. Sochy o długości 1705 m, z czego w 2013 r. – 100 m, w 2014 r. – 155 m, w 2015 r. – 250 m oraz w 2017 r. – 1200 m na podstawie decyzji nr 2/2011 z dnia 28.03.2011 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec - Tereszpól od km 3+600 do km 5+305 w m. Sochy;
- 2) przebudowę w 2014 r. drogi powiatowej nr 3290L ul. Trębacka w Szczepieszynie w km 0+000 do 0+588,20 na podstawie decyzji nr 3/2011 z dnia 03.06.2011 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wraz z przebudową kanalizacji deszczowej na podstawie decyzji nr 217/2006 z dnia 19.05.2006 r. wydanej dla Gminy Szczepieszyn;
- 3) przebudowę w 2014 r. drogi powiatowej nr 3291L ul. Ogrodowa w Szczepieszynie w km 0+000 do 549,80 na podstawie decyzji nr 2/2012 z 14.09.2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wraz z przebudową oświetlenia ulicznego na podstawie decyzji nr 142/2013 z dnia 14.03.2013 r. wydanej dla Gminy Szczepieszyn;
- 4) budowę w 2015 r. drogi powiatowej nr 3145L Tarzymiechy - Stary Zamość - Białobrzegi km 7+686 - 7+786 – 100 m – na podstawie decyzji nr 42/2006 z dnia 08.02.2006 r. o pozwoleniu na budowę odcinka drogi powiatowej nr 2145L w m. Tarzymiechy – Stary Zamość – Białobrzegi w km od 7+390 do km 8+890;
- 5) przebudowę drogi powiatowej nr 3238L na odcinkach w km 0+000 do 3+473; 3+588 do 5+410 oraz 8+892 do 10+592 w m. Grabowiec Góra, Rogów, Świdniki

i Kol. Miączyn o długości 7.109,75 m na podstawie zgłoszenia z dnia 18.06.2016 r. oraz 23.08.2016 r.

Do realizacji robót budowlanych przystąpiono po uprawomocnieniu się decyzji oraz zgłoszeń.

(akta kontroli, tom I str. 379-399, tom II str. 1-73, 303-344, tom III str. 174-183, 198-202, 393-394, 399-401)

Przebudowa w 2014 r. drogi powiatowej nr 3290L ul. Trębacka w Szczepieszynie w km 0+000 do 0+588,20 realizowana była na podstawie decyzji nr 3/2011 z dnia 03.06.2011 r. (ZRID - decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), która została wydana w dniu 3.06.2011 r., zaś ostateczna stała się z dniem 18.07.2011 r. Zgodnie z pkt 6 pouczenia – „decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna”. Pierwszego wpisu do dziennika budowy dokonano dnia 21 lipca 2014 r. (przekazanie placu budowy). Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją nr 7353/5/338/2014 z dnia 17.12.2014 r. udzielił Zarządowi Powiatu Zamojskiego pozwolenia na użytkowanie odcinka drogi powiatowej nr 3290L w km od 0+000 do 0+588,20 km (po wykonanej przebudowie) w ciągu ulicy Trębackiej w Szczepieszynie.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zamościu (PINB) wyjaśnił, iż zgodnie z art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, a dalej art. 41 ust. 2 pkt 3 Pb stanowi, że pracą przygotowawczą jest zagospodarowanie terenu budowy, a w tym konkretnym przypadku wprowadzona została tymczasowa organizacja ruchu z dniem 10 lipca 2014 r., który uznano za datę rozpoczęcia budowy. Z tego względu PINB uznał, że nie doszło do wygaśnięcia decyzji ZRID na tym zadaniu i po zgłoszeniu zakończenia robót udzielił pozwolenia na użytkowanie drogi.

(akta kontroli, tom I str. 209-211, tom II str. 23-47)

Nie dopełniono formalności, wskazanych w § 4 ust. 1 pkt b Umowy Partnerskiej zawartej w dniu 23 września 2013 r. pomiędzy Powiatem Zamojskim a Gminą Szczepieszyn, związanych z przeniesieniem pozwoleń na budowę wydanych dla Gminy Szczepieszyn na Zarząd Powiatu w Zamościu, w związku z przebudową linii oświetlenia ulicznego przy ul. Ogrodowej w Szczepieszynie oraz kanalizacji deszczowej przy ul. Trębackiej w Szczepieszynie.

Roboty związane z przebudową oświetlenia ulicznego przy ul. Ogrodowej w m. Szczepieszyn zrealizowano na podstawie decyzji nr 142/2013 z dnia 14.03.2013 r. o pozwoleniu na budowę wydanej dla Gminy Szczepieszyn. Przedmiotowe prace zrealizował ZDP i zawiadomił właściwe organy o zakończeniu robót budowlanych oraz przystąpił do użytkowania obiektu po upływie terminów na wniesienie sprzeciwu.

Roboty związane z wybudowaniem kanalizacji deszczowej w drodze powiatowej powiatu zamojskiego nr 3290L ul. Trębacka w Szczepieszynie zrealizował Zarząd na podstawie decyzji nr 217/2006 z dnia 19.05.2006 r. o pozwoleniu na budowę, wydanej dla Gminy Szczepieszyn. Pismem z dnia 26.11.2014 r. (TT.5040.1.44.2014) ZDP zawiadomił PINB o zakończeniu robót budowlanych i przystąpieniu do użytkowania obiektu. PINB w Zamościu nie zgłosił sprzeciwu do zamiaru użytkowania (PINB.7353/5/337/2014 z dnia 09.12.2014 r.).

Obowiązek przeniesienia pozwoleń wynikał z § 4 ust. 1 pkt b Umowy Partnerskiej zawartej w dniu 23 września 2013 r. pomiędzy Powiatem Zamojskim a Gminą Szczepieszyn.

Starosta Zamojski w złożonych wyjaśnieniach poinformował, iż podmiotem odpowiedzialnym za ewentualne uzyskanie przeniesienia pozwolenia jest Zarząd

Dróg Powiatowych, za pomocą którego Powiat Zamojski wykonuje zadania zarządcy drogi.

Były p.o. Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż nie była mu znana treść zawartego Porozumienia pomiędzy Gminą Szczepieszyn a Powiatem Zamojskim.

(akta kontroli, tom I str. 26-105, 188-194, 206-208, 385-399, 362, tom II str. 1-22)

ZDP przekazał wykonawcom place budowy (odcinki ww. dróg) w terminach określonych w umowach o roboty budowlane:

- nr 2947L w dniach: 23.07.2013 r.; 09.05.2014 r.; 22.06.2015 r. (protokół przekazania placu budowy do umowy na roboty uzupełniające nie zawierał daty) oraz w dniu 06.06.2017 r.;
- nr 3291L w dniu 07.07.2014 r.;
- nr 3145L w dniu 22.06.2015 r.;
- nr 3238L w dniu 25.08.2017 r.

Przekazanie placu budowy - odcinka drogi powiatowej nr 3290L ul. Trębacka nastąpiło w dniu 21.07.2014 r., a zgodnie z umową miało nastąpić do 1.07.2014 r.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż opóźnienie w przekazaniu placu budowy przy ul. Trębackiej wynikało z trwających robót przy budowie kanalizacji sanitarnej, realizowanych przez Gminę Szczepieszyn.

Przekazania placów budowy dokonano protokołami i odnotowano w dziennikach budowy.

(akta kontroli, tom I str. 73-104, tom II str. 26-27, 48-49, 146-147, 233-234, tom III str. 5-6, 194-195, 229-232, 234-235, 399)

W STWiOR przebudowy drogi 3238L i SST przebudowy drogi nr 2947L oraz 3291L i 3290L 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. Pomimo żądań kontrolera NIK, nie został przedstawiony do kontroli STWiOR oraz PZJ dla drogi 3145L.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że dokumenty te uległy zniszczeniu w trakcie zalania pomieszczeń.

Został opracowany PZJ dla drogi 2947L dla robót realizowanych w 2013 r. oraz dla prac wykonanych na drogach 3238L oraz 3291L i 3290L.

Wykonawca robót w 2014, 2015 oraz w 2017 r. na drodze 2947L nie opracował PZJ.

(akta kontroli, tom I str. 106-115, 119-122, 349-378, tom II str. 237-256, 435-447, tom III str. 375-390)

Wykonawca robót na drogach 3291L, 3290L, 3238L, 3145L oraz 2947L (dla robót w 2013, 2014, 2015 oraz 2017 r.) przedstawił projekt tymczasowej organizacji ruchu uzgodniony z odpowiednimi organami i służbami.

Nie wyegzekwowano od wykonawcy robót realizowanych na podstawie umowy nr 4/Art.67/2015 dla zadania dotyczącego przebudowy odcinka drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec – Tereszpol w km 4+050 – 4+100 (50 mb) w 2015 r., 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 zarządzaniem²³. Obowiązek sporządzenia przez wykonawcę projektu tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych oraz

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 784.

ich uzgodnienia i zatwierdzenia określono w SIWZ (pkt XVI – obowiązki Wykonawcy w trakcie realizacji robót), będącym integralną częścią umowy.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż do oznakowania robót na odcinku w km od 4+050 do 4+100 został wykorzystany schemat oznakowania z projektu czasowej organizacji ruchu dla odcinka 3+850 do 4+050 km, ponieważ roboty były realizowane w tym samym czasie przez tego samego wykonawcę.

(akta kontroli, tom I str. 161-169, tom II str. 126,151-152, 214-216, tom III str. 7-8, 239, 396-398)

W trakcie robót związanych z przebudową drogi 2947L nie wyegzekwowano od Wykonawcy opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ).

Zgodnie z pkt 2 pouczenia do decyzji nr 2/2011 z dnia 28.03.2011 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec - Tereszpol od km 3+600 do km 5+305 w m. Sochy, inwestor był zobowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót właściwy organ nadzoru budowlanego na co najmniej 7 dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie oświadczenie kierownika (robót), stwierdzające sporządzenie BIOZ oraz przyjęcie obowiązków kierownika budowy oraz zaświadczenie o przynależności do izby samorządu zawodowego (dalej: „Izba”), a także oświadczenie inspektora nadzoru o przyjęciu obowiązków inspektora nadzoru wraz z zaświadczeniem o przynależności do Izby.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż BIOZ nie został sporządzony z uwagi na fakt, iż roboty zgodnie z umową z wykonawcą nie trwały dłużej niż 30 dni roboczych przy zatrudnieniu co najmniej 20 pracowników a pracochłonność nie przekroczyła 500 osobodni zgodnie z art. 21 a Prawa budowlanego.

(akta kontroli, tom I str. 119-122)

Do użytkowania przebudowanego odcinka drogi nr 2947L (zadanie realizowane na podstawie ZRID) przystąpiono pomimo niezrealizowania całego zakresu prac przewidzianych w dokumentacji projektowej oraz bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych przewidzianych projektem.

(akta kontroli, tom I str. 119-122, 212-214, 406-423, tom II str. 127-394, tom III str. 1-247)

3.2. Budowę i przebudowę dróg rozpoczęto i zakończono w terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami:

- budowę drogi 3145L rozpoczęto 22.06.2015 r. a zakończono 17.08.2015 r.,
- przebudowę drogi 3238L rozpoczęto 25.08.2017 r. a zakończono 31.10.2017 r.,
- przebudowę drogi nr 2947L w 2013 r. rozpoczęto w dniu 23.07.2013 r. a zakończono w dniu 30.08.2013 r.; w 2014 r. rozpoczęto w dniu 09.05.2014 r. a zakończono w dniu 15.07.2014 r.; 2015 r. w dniu 22.06.2015 r. a zakończono w dniu 17.08.2015 r. (protokół przekazania placu budowy do umowy na roboty uzupełniające nie zawierał daty) oraz w 2017 r. w dniu 06.06.2017 r. a zakończono w dniu 20.07.2017 r.
- przebudowę drogi nr 3291L rozpoczęto w dniu 07.07.2014 r. a zakończono w dniu 31.10.2014 r. oraz drogi 3290L – w dniu 21.07.2014 r. a zakończono w dniu 31.10.2014 r. (termin zakończenia robót został zmieniony po zawarciu aneksu w zakresie terminu wykonania robót z dnia 14.10.2014 r. na 31.10.2014 r. (umowa nr (14//2014 z dnia 06.10.2014 r.) Konieczność wydłużenia terminu wykonania robót wynikała z opóźnienia związanego z przekazaniem placu budowy przy ul. Trębackiej, który miał zostać przekazany 1 lipca 2014 r., a został przekazany 21 lipca 2014 r.

Rozpoczęcia i zakończenia robót potwierdzone zostały wpisami w dziennikach budowy.

(akta kontroli, tom II str. 26-27, 48-49, 102-104, 127-129, 146-147, 208-212, 233-234, tom III str. 5-6, 9-11, 186-188, 194-195, 226-228, 234-235, 399, 409-411)

3.2.1. Zgodnie z umową i projektem budowlano-wykonawczym, na drodze powiatowej 2947L należało dokonać poszerzenia jezdni do szerokości 5,50 m. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że w ramach zleconych robót, zgodnie z umowami z lat 2013, 2014, 2015 i 2017 przebudowano nawierzchnię jezdni na długości 1.705 m do szerokości 5,50 m. Warstwa ścieralna z betonu asfaltowego wykonana została na całej szerokości jezdni. Dokonano przestawienia jednej wiaty przystankowej oraz wybudowano 28 zjazdów do posesji (wraz z przepustami) oraz 24 dojścia. Podczas prac prowadzonych w 2017 r. na odcinku 1.200 m nie wykonano przewidzianych w projekcie budowlano-wykonawczym zjazdów do posesji oraz nie usunięto kolizji sieci elektrycznej, telefonicznej i wodociągowej.

W trakcie oględzin stwierdzono, iż w trakcie robót prowadzonych na drodze 2947L w latach 2013, 2014 i 2015 na zjazdach zgodnie z projektem nie wbudowano od strony jezdni krawężników betonowych. W projekcie zawarto opis technologii wykonania zjazdów, w którym podano że „nawierzchnie zjazdów na posesje indywidualne zaprojektowano z betonowej kostki brukowej o grubości 8 cm, na podsypce cementowo-piaskowej 3 cm i podbudowie z gruntu stabilizowanego cementem o Rm 5,0 Mpa i grubości 20 cm. Zjazdy ograniczone będą obrzeżami betonowymi 8x30 cm. Krawężnik na długości zjazdów wtopiony. Zaprojektowano pod zjazdami przepusty Ø40 cm z rur betonowych o zakończeniach skośnych, kólnierzowych”. Ustalono, że krawężniki zostały wbudowane jako „oporniki” od strony posesji, zaś od strony jezdni została wbudowana jedynie kostka brukowa. Podczas oględzin dokonano pomiarów i stwierdzono, że wbudowanych zostało 161,8 m krawężników betonowych 20x30 oraz 533,7 m obrzeży betonowych 8x30 oraz wybudowano 787,56 m² zjazdów z kostki brukowej o grubości 8 cm i 75,31 m² chodników z kostki brukowej o grubości 6 cm.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż w trakcie wykonywania robót budowlanych kierownik budowy wraz z inspektorem nadzoru, w porozumieniu z projektantem stwierdzili, że korzystniejszym rozwiązaniem dla trwałości zjazdów będzie ustawienie krawężników zamiast obrzeży od strony posesji. Taką zmianę jako nieistotną projektant zaakceptował i naniósł w projekcie.

W dniu oględzin stan nawierzchni przebudowanego odcinka drogi 2947L był dobry²⁴. Nowa nawierzchnia była bez uszkodzeń.

(akta kontroli, tom I str. 119-122, 195-199, 212-214, 406-423, tom II str. 127-394, tom III str. 1-247)

3.2.2. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że w ramach przebudowy drogi powiatowej 3238L wykonano nawierzchnię bitumiczną o szerokości od 6 do 7 m, na długości 7.109,75 m – zgodnie z projektem budowlano-wykonawczym. Ponadto wykonano 143 zjazdy z kruszywa, betonu asfaltowego lub kostki betonowej oraz poboczne z kruszywa łamanego o szerokości 50 cm.

W dniu oględzin ogólny stan nawierzchni był dobry²⁵. Uszkodzeń nawierzchni nie stwierdzono.

(akta kontroli, tom I str. 400-405, tom III str. 248-412)

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

²⁵ Według metodologii Oceny Stanu Nawierzchni stosowanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

- 3.2.3.** W wyniku przeprowadzonych oględzin drogi 3290L oraz 3291L, ustalono, iż:
- szerokość jezdni przy ul. Trębackiej wynosi od 5 do 6 m (zgodnie z projektem) a przy ul. Ogrodowej od 6 do 8 m (zgodnie z projektem),
 - długość drogi przebudowanej drogi przy ul. Trębackiej wynosi 588,2 m a przy ul. Ogrodowej 549,8 m
 - szerokość chodnika z kostki betonowej przy ul. Trębackiej wynosi od 1,5 do 2 m a przy ul. Ogrodowej od 1,5 m do 2,5 m,
 - wykonano 2 parkingi z kostki betonowej przy ul. Ogrodowej na 8 i 16 miejsc parkingowych,
 - wybudowano z kostki betonowej 40 zjazdów do posesji przy ul. Trębackiej oraz 27 zjazdów przy ul. Ogrodowej.

W dniu oględzin stan nawierzchni jezdni, chodnika, zjazdów i parkingów był dobry. Nie stwierdzono uszkodzeń.

(akta kontroli, tom I str. 263-399, 427-433, tom II str. 1-126)

3.2.4. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że w ramach budowy drogi powiatowej 3145L Tarzymiechy - Stary Zamość - Białobrzegi km 7+686 - 7+786 wykonano nawierzchnię bitumiczną o szerokości 5,5 m na długości 100 m zgodnie z projektem budowlano-wykonawczym. Ponadto wykonano 2 zjazdy z kruszywa łamanego wraz z przepustami oraz pobocza o szerokości 1,5 m.

W dniu oględzin ogólny stan nawierzchni był dobry. Uszkodzeń nawierzchni nie stwierdzono.

(akta kontroli, tom I str. 424-426)

3.3. ZDP dla zadań objętych kontrolą ustanowił inspektorów nadzoru, którzy potwierdzili przyjęcie obowiązków złożeniem oświadczenia o podjęciu obowiązków inspektora nadzoru. Osoby wyznaczone do pełnienia obowiązków inspektora nadzoru posiadały wymagane uprawnienia i zaświadczenia okręgowej izby inżynierów o posiadaniu ubezpieczenia w okresie realizacji ww. zadań. Inspektor nadzoru ustanowiony do nadzoru przebudowy drogi nr 3291L w 2013 r. i 2014 r. oraz w 2014 r. dróg nr 3291L i 3290L posiadał uprawnienia budowlane (wydane w 1985 r.) w „specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i lotniskowych dróg startowych oraz manipulacyjnych”. Osoba ustanowiona do nadzoru w 2015 r. nad przebudową drogi nr 3291L oraz budową drogi nr 3145L posiadała uprawnienia budowlane (wydane w 1982 r.) w „specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i lotniskowych dróg startowych oraz manipulacyjnych”. W 2017 r. do nadzoru nad robotami w zakresie przebudowy drogi nr 3238L została wyznaczona osoba posiadająca uprawnienia budowlane (wydane w 1997 r.) do kierowania robotami drogowymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, zaś nad robotami w 2017 r. na drodze nr 3291L został wyznaczony inspektor nadzoru posiadający uprawnienia budowlane (wydane w 2008 r.) do pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

(akta kontroli, tom II str. 38, 50, 149, 235, tom III str. 4, 197, 236, 400)

W umowie i STWiOR przebudowy drogi 3238L postanowiono m.in., że wykonawca:

- zobowiązany był przedłożyć atesty na wbudowane materiały oraz wyniki badań specjalistycznych jakości wykonanych robót oraz aprobaty techniczne w odniesieniu do wyrobów budowlanych;
- ponosi odpowiedzialność za wykonane roboty budowlane zgodnie z obowiązującymi normatywami i sztuką budowlaną, a także, że materiały

dostarczone powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych²⁶;

- będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami określonymi w PZJ.

Inspektor nadzoru przebudowy drogi 3238L poświadczył w dzienniku budowy wykonanie prac pomiarowych oraz roboty rozbiórkowe, ziemne, wykonanie chodników i zjazdów. 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 kołaudacyjny zawierający: opis technologiczny, kosztorys powykonawczy, wyniki pomiarów kontrolnych, receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości. Pomimo zapisu w STWiOR, iż przed przystąpieniem do robót wszystkie dokumenty i wyniki badań należy przedstawić do pisemnej akceptacji inspektorowi nadzoru, to w dokumentacji dotyczącej przebudowy nie ma potwierdzenia ich akceptacji.

W umowie i SST przebudowy drogi 2947L postanowiono m.in., że wykonawca zobowiązany był przedłożyć atesty na wbudowane materiały oraz wyniki badań specjalistycznych jakości wykonanych robót oraz aprobaty techniczne w odniesieniu do wyrobów budowlanych oraz że ponosi odpowiedzialność za wykonane roboty budowlane zgodnie z obowiązującymi normatywami i sztuką budowlaną. Postanowiono również, że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych, wykonawca przedstawi program zapewnienia jakości, będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z PZJ, przedłoży inspektorowi nadzoru aprobaty techniczne lub świadectwa dopuszczenia materiałów, inspektor nadzoru będzie miał możliwość udziału w pobieraniu próbek. Inspektorzy nadzoru przebudowy drogi 2947L dokonywali obioru robót pomiarowych, zanikających i ulegających zakryciu, takich jak: wykonanie wykopów, przepustów, wyrównanie istniejącej nawierzchni, koryt pod przebudowę, frezowanie nawierzchni, skropienie nawierzchni emulsją asfaltową, koryt pod zjazdy. Wykonawca przygotował i przekazał ZDP przy odbiorze końcowym operat kołaudacyjny zawierający: opis technologiczny, wyniki badań masy bitumicznej, receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości. Pomimo zapisu w SST, iż przed przystąpieniem do robót wszystkie dokumenty i wyniki badań należy przedstawić do pisemnej akceptacji Inspektorowi Nadzoru, to w dokumentacji dotyczącej przebudowy nie ma potwierdzenia ich akceptacji. Ponadto w dzienniku budowy dotyczącym realizacji zadania „Przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec-Tereszpol w km 3+850-4+050 (200 mb)” nie znalazły odzwierciedlenia wpisy dotyczące robót i czynności nadzoru w zakresie rozbiórek, robót wykończeniowych czy oznakowania dróg.

W umowie i SST przebudowy drogi 3290L i 3291L postanowiono m.in., że wykonawca zobowiązany był: przedłożyć atesty na wbudowane materiały oraz wyniki badań specjalistycznych jakości wykonanych robót oraz aprobaty techniczne w odniesieniu do wyrobów budowlanych oraz że ponosi odpowiedzialność za wykonane roboty budowlane zgodnie z obowiązującymi normatywami i sztuką budowlaną.

Inspektor nadzoru przebudowy drogi 3290L i 3291L dokonywał odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, takich jak: koryta pod nawierzchnię jezdni i chodników, podbudowy, wykonanie i skropienie warstwy wyrównawczej i warstwy

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 266, ze zm. Dalej: „ustawa o wyrobach budowlanych”.

wiążącej. Wykonawca przygotował i przekazał ZDP przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający: opis technologiczny, wyniki badań masy bitumicznej, receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości. W dokumentacji powykonawczej dotyczącej przebudowy drogi 3290L i 3291L, pomimo zapisu w SST, iż przed przystąpieniem do robót wszystkie dokumenty i wyniki badań należy przedstawić do pisemnej akceptacji Inspektorowi Nadzoru, nie ma informacji o ich akceptacji.

W umowie budowy drogi 3145L postanowiono m.in., że wykonawca zobowiązany był przedłożyć atesty na wbudowane materiały oraz wyniki badań specjalistycznych jakości wykonanych robót oraz aprobaty techniczne w odniesieniu do wyrobów budowlanych oraz że ponosi odpowiedzialność za wykonane roboty budowlane zgodnie z obowiązującymi normatywami i sztuką budowlaną.

Inspektor nadzoru budowy drogi 3145L dokonywał odbioru robót pomiarowych, zanikających i ulegających zakryciu, takich jak: koryta pod nawierzchnię jezdni, podbudowy, wykonanie i skropienie warstwy wyrównawczej i warstwy wiążącej. 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.

ZDP nie posiadał własnego laboratorium drogowego oraz nie miał podpisanej umowy o współpracy z laboratorium, które prowadziłoby badania kontrolne jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych. Zarząd nie zlecał oraz nie wykonywał we własnym zakresie badań laboratoryjnych kontroli jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych przy budowie i przebudowie dróg objętych kontrolą.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, że z uwagi na niewystarczające środki finansowe nie zlecał własnych badań i polegał na badaniach wykonanych przez laboratorium wykonawcy robót. Po otrzymaniu wyników badań robót podlegających zakryciu inspektor zezwalał na realizację kolejnych prac.

We wszystkich dziennikach budowy prowadzonych dla zadań objętych kontrolą nie ma zapisów dotyczących jakości materiałów, pobieranych próbek oraz wyników przeprowadzonych badań, a także temperatury powietrza i pogody w trakcie realizacji robót.

(akta kontroli, tom I str. 109-115, tom II str. 1-145, 208-259, 303-394, tom III str. 1-19, 42-48, 167-247, 266-274, 353-407)

3.4. Odbioru objętych badaniem zadań dokonano w terminach określonych w umowach²⁷, po zgłoszeniu robót do odbioru przez wykonawców i potwierdzeniu wykonania robót przez inspektorów nadzoru stosownymi wpisami w dziennikach budowy. Z czynności odbioru tych zadań spisano protokoły, w których stwierdzono wykonanie robót zgodnie z dokumentacją i umową oraz dziennikiem budowy i kosztorysem powykonawczym. W zakresie wykonania robót pod względem technicznym i technologicznym wad i usterek nie stwierdzono.

Odbiorów końcowych budowy i przebudowy dróg 2947L, 3290L, 3291L, 3145L i 3238L dokonano po przedłożeniu przez wykonawców dzienników budowy, kosztorysów powykonawczych oraz operatów kolaudacyjnych zawierających m.in.: opis technologiczny, wyniki badań laboratoryjnych, atesty, deklaracje zgodności i certyfikaty wbudowanych materiałów oraz geodezyjną inwentaryzację powykonawczą.

²⁷ W przypadku drogi 3290L i 3291L po zmianie terminu wykonania umowy.

W przypadku przebudowy drogi 3238L nie wyegzekwowano od Wykonawcy robót przedłożenia do celów odbioru geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

(akta kontroli, tom I str. 130-134, tom II str. 102-104, 127-129, 208-300, tom III str. 9-11, 186-188, 226-228, 234-235, 409-411)

Odbioru robót wykonanych w latach 2013, 2014 i 2015, związanych z przebudową drogi 2947L dokonano w sposób nierzetelny, gdyż wielkości wykazane w kosztorysach powykonawczych i potwierdzone protokołami odbioru robót w zakresie: wbudowanych krawężników, obrzeży oraz wybudowanych zjazdów i chodników, nie odpowiadają stanowi faktycznemu²⁸.

(akta kontroli, tom I str. 195-205, 212-221, 406-423 tom II str. 127-129, 208-210, tom III str. 9-11, 186-188, 226-228, 234-235)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. ZDP przystąpił do użytkowania objętego przebudową odcinka drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec - Tereszpol od km 3+600 do km 5+305 w m. Sochy²⁹, realizowanej etapami w latach: 2013, 2014, 2015, 2017, przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, pomimo niezyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaganej art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 3 Pb przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Roboty związane z przebudową drogi zakończono w 2017 r. i został dokonany wpis przez kierownika budowy o zamknięciu dziennika budowy z dniem 20.07.2017 r. Nie zrealizowano istotnych elementów przewidzianych w projekcie (usunięcie kolizji sieci, wykonanie zjazdów i chodników do posesji).

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż inwestor nie przystąpił do użytkowania obiektu budowlanego, ponieważ jego realizacja nie została zakończona z uwagi na niewykonanie pełnego zakresu określonego w dokumentacji projektowej.

NIK zauważa, że prac związanych z realizacją pełnego zakresu robót określonych w dokumentacji projektowej nie zaplanowano na 2018 r., jak również na 2019 r. W trakcie oględzin ustalono, że droga jest użytkowana.

(akta kontroli, tom I str. 119-122, 195-199, 212-214, 406-423, tom II str. 127-394, tom III str. 1-247)

2. Nie wyegzekwowano od wykonawcy przebudowy drogi 2947L w 2014, 2015 oraz 2017 r. 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 SST, która była integralną częścią umowy o roboty budowlane.

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

W złożonych wyjaśnieniach dyrektor ZDP podał, iż PZJ został opracowany dla przebudowanego odcinka przedmiotowej drogi w 2013 r. i uznano, że będzie miał zastosowanie w kolejnych latach z uwagi na fakt, iż wykonawcą robót była ta sama firma, ten sam kierownik robót i technologia wykonania.

(akta kontroli, tom I str. 106-115, 157-160, tom II str. 237-256)

²⁸ Protokół z oględzin z dnia 2 sierpnia 2019 r.

²⁹ Realizowany na podstawie jednego projektu budowlanego będącego załącznikiem decyzji nr 2/2011 z dnia 28.03.2011 r. o zezwoleniu realizacji inwestycji drogowej (ZRID) polegającej na przebudowie drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec-Tereszpol od km 3+600 do km 5+305 w m. Sochy.

3. W dziennikach budowy prowadzonych dla budowy drogi 3145L oraz przebudowy dróg nr 3238L, 2947L, 3290L, 3291L nie zamieszczono niektórych wpisów wymaganych przez STWiOR oraz SST (pkt 6.8.1 Dziennik budowy)³⁰, a także § 2 ust. 1 i § 8 ust. 1 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 zdrowia³¹ (droga 3145L, 2947L, 3290L, 3291L), dotyczących: jakości materiałów, pobieranych próbek oraz wyników przeprowadzonych badań, a także temperatury powietrza i pogody w trakcie realizacji robót, gdyż część robót wykonywanych było w październiku a odbieranych w listopadzie.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż w dziennikach budowy nie ma zapisów dotyczących pobierania próbek wbudowanych materiałów ponieważ były to odcinki krótkie 100 mb, 200 mb. Na wbudowane materiały wykonawca przedstawił atesty, deklaracje zgodności i świadectwa jakości. Temperatura powietrza i pogoda w trakcie realizacji zadań była odpowiednia ponieważ roboty były prowadzone w miesiącach letnich, a nadzór inwestorski nie wnosił zastrzeżeń odnośnie wykonywanych robót budowlanych. Ponadto dodał, iż inspektorzy nadzoru uczestniczyli przy wykonywaniu poszczególnego zakresu robót oraz dokonywali ich odbioru.

(akta kontroli, tom I str. 109-115, 390-399, tom II str. 15-22, 39-47, 64-73, 303--344, tom III str. 198-202)

4. W trakcie realizacji robót związanych z przebudową dróg nr 3238L, 2947L, 3290L, 3291L niezgodnie z zapisami STWiOR oraz SST (pkt 5.4 Badania i pomiary) prowadzono dokumentację budowy, bowiem dokumenty dotyczące pomiarów i wyniki badań nie mają akceptacji przez inspektora nadzoru.

W dokumentacji powykonawczej dotyczącej przebudowy dróg nr 3238L, 2947L, 3290L, 3291L, pomimo zapisu w STWiOR i SST (pkt 6.4 Badania i pomiary), iż przed przystąpieniem do robót wszystkie dokumenty i wyniki badań należy przedstawić do pisemnej akceptacji inspektorowi nadzoru, nie ma informacji o ich akceptacji.

Osoby pełniące funkcje inspektora nadzoru wyjaśniły, iż dokumenty, materiały potrzebne do budowy oraz wyniki badań pomiarowych były im przedstawiane do akceptacji i w przypadku, gdy były zgodne z normami, ustnie zezwalano na ich zastosowanie i wbudowanie.

(akta kontroli, tom I str. 82-83, 116-118, 128-129, 148-151, tom II str. 82-98, 133-140, 217-224, tom III str. 14-17, 191-193, 244-247, 353-356)

5. Odbioru końcowego drogi 3238L dokonano bez wyegzekwowania od wykonawcy geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej wykonanych robót oraz wbudowanych urządzeń obcych.

Odbioru przedmiotu zamówienia dokonano w dniu 21.11.2017 r., pomimo zapisu w § 6 ust.1 pkt 2 umowy z dnia 22.08.2017 r., że wraz ze zgłoszeniem o zakończeniu robót wykonawca przedkłada ww. inwentaryzację. Data opracowania przedstawionej inwentaryzacji powykonawczej to 29.11.2017 r. a wpisu do zasobu - 22.12.2017 r.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż na dzień 20.11.2017 r. pomiar inwentaryzacyjny został dokonany, przedkładając oświadczenie geodety. Dodał również, że na tej podstawie dokonano odbioru robót, a geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza została dostarczona w późniejszym terminie.

(akta kontroli, tom I str. 130 -134, tom III str. 266-270, 404)

³⁰ Nie zostały przedstawione SST dla budowy drogi 3145L.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

6. Nierzetelnie dokonano odbioru robót budowlanych wykonanych w związku z przebudową drogi powiatowej 2947L w 2013 r. (pozycje kosztorysu powykonawczego: 3.1, 3.6, 6.1, 6.2, 6.3) i w 2014 r. (pozycje kosztorysu powykonawczego: 3.1, 3.2, 3.5, 3.6, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5), dotyczących zjazdów i chodników rozliczanych w formule kosztorysu powykonawczego.

W konsekwencji zaakceptowano wykonawcy rozliczenie większego zakresu robót niż został faktycznie wykonany. Na skutek tego zapłacono wykonawcy robót kwotę większą od należnej o 6.516,35 zł.

W 2013 r., w zakresie przebudowy drogi powiatowej nr 2947L, w kosztorysie powykonawczym ujęto wbudowanie 27 m krawężników betonowych, 48 m obrzeża betonowego oraz 83,4 m² zjazdów z kostki brukowej (8 cm), gdy zgodnie ze stanem faktycznym³² zostało wbudowane: 16,5 m krawężników betonowych, 37,9 m obrzeży betonowych i 80,38 m² kostki brukowej (8 cm). Wykonawcy zapłacono nienależnie kwotę 984,53 zł.

W 2014 r. w zakresie przebudowy drogi powiatowej Nr 2947L w kosztorysie powykonawczym ujęto wbudowanie 97,9 m krawężników betonowych, 102 m obrzeża betonowego oraz 177,5 m² zjazdów z kostki brukowej (8cm) i 14,7 m² chodników z kostki brukowej (6cm), podczas gdy zgodnie ze stanem faktycznym³³ zostało wbudowane: 44,7 m krawężników betonowych, 120,1 m obrzeży betonowych i 146,01 m² zjazdów oraz 19,3 m² chodników. Wykonawcy zapłacono nienależnie kwotę 5.531,82 zł.

Inspektor nadzoru wyjaśnił, iż w trakcie wykonywania robót zwiększono poszerzenie pod jezdnię, które uległo zniszczeniu i degradacji od czasu wykonania projektu do chwili realizacji, wykonano remont powstałych przełomów w jezdni, zmieniono technologię wykonania zjazdów oraz ułożono korytka odprowadzające wodę oraz umocniono dno rowu i skarpe przy przepustkach, ale z uwagi na zalecenia ówczesnego Dyrektora ZDP wartość robót kosztorysu powykonawczego nie mogła się zmienić i cenowo się zgadzała.

Prace wskazane w wyjaśnieniach inspektora nadzoru nie mają odzwierciedlenia w książce obmiaru, dzienniku budowy oraz kosztorysie powykonawczym, a także nie została przedstawiona ich wycena.

(akta kontroli, tom I str. 195-205,212-224 ,406-423 tom II str. 127-131, 208-212)

7. Nierzetelnie zlecono wykonanie robót zamiennych przy przebudowie drogi powiatowej Nr 2947L w 2015 r., nie dokumentując pisemnie ustaleń w tym zakresie.

W 2015 r., w zakresie przebudowy drogi powiatowej Nr 2947L w kosztorysie powykonawczym ujęto wbudowanie 245,9 m krawężników betonowych oraz 418 m obrzeża betonowego a także 545,1 m² zjazdów z kostki brukowej (8cm) oraz 49,6 m² chodników z kostki brukowej (6cm), gdy zgodnie ze stanem faktycznym zostało wbudowane³⁴ 110,6 m krawężników betonowych, 375,8 m obrzeży betonowych oraz 541,17 m² zjazdów oraz 56,18 m² chodników. Zapisy SIWZ pkt XVII, który jest integralną częścią umowy stanowiły, że zmianie ulec może zakres przewidzianych robót, nie został jednak sporządzony kosztorys prac zamiennych. Wartość robót, które nie zostały wykonane wyniosła 6.461,18 zł.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż w trakcie wykonywanych robót drogowych kierownik budowy wraz z inspektorem nadzoru w porozumieniu z projektantem zmienili technologię wykonania zjazdów, która została naniesiona w projekcie jako zmiana

³² Ustalonym w trakcie oględzin przeprowadzonych w dniach 18, 29 i 30 lipca oraz 2 sierpnia 2019 r. przez kontrolera NIK z udziałem przedstawicieli ZDP.

³³ Ustalonym w trakcie oględzin przeprowadzonych w dniach 18, 29 i 30 lipca oraz 2 sierpnia 2019 r. przez kontrolera NIK z udziałem przedstawicieli ZDP.

³⁴ Ustalonym w trakcie oględzin przeprowadzonych w dniach 18, 29 i 30 lipca oraz 2 sierpnia 2019 r. przez kontrolera NIK z udziałem przedstawicieli ZDP.

nieistotna. Przedmiotowa zmiana spowodowała, iż ilość krawężników i obrzeży uległa zmniejszeniu, ale w zamian zostały wykonane roboty związane z regulacją urządzeń podziemnych (hydranty) oraz przestawieniem wiaty na kwotę 6.609,02 zł. Ponadto dodał, iż na polecenie ówczesnego Dyrektora kosztorys ofertowy miał odpowiadać kosztorysowi powykonawczemu.

W ocenie NIK nie dokonano rzetelnego odbioru robót, gdyż w przypadku wystąpienia robót zamiennych należało sporządzić protokół konieczności oraz kosztorys prac zamiennych, a kosztorys powykonawczy powinien odzwierciedlać prace faktycznie zrealizowane.

(akta kontroli, tom I str. 195-205,212-224 ,406-423 tom III str.186-188, 219-223, 226-228)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór prowadzony nad realizacją objętych kontrolą robót drogowych nie był prowadzony rzetelnie. W poddanych szczegółowym badaniom kontrolnym przypadkach budowy i przebudowy dróg nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg powiatowych, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. Na zadaniach objętych kontrolą działania inspektorów nadzoru były nierzetelnie udokumentowane w dziennikach budowy oraz dokumentacji dotyczącej procesu budowy. Do użytkowania jednego z odcinków drogi objętego przebudową przystąpiono przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, pomimo niezyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymaganej Prawem budowlanym. ZDP na jednym zadaniu nierzetelnie dokonywał odbioru robót budowlanych i dokumentował wykonanie robót zamiennych.

Na czterech zadaniach roboty budowlane rozpoczęto po uprawomocnieniu pozwoleń na budowę, a na jednym zadaniu, realizowanym na podstawie zgłoszenia robót budowlanych, po upływie terminu do wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Na wszystkich zadaniach zleczone drogowe roboty budowlane wykonano w wyznaczonym terminie.

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 o roboty związane z budową drogi nr 3145L oraz przebudową nr 3238L, 2947L, 3291L i 3290L nie uregulowano kwestii związanych z przeglądami gwarancyjnymi w trakcie obowiązywania rękojmi i gwarancji na wykonane prace. W końcowych protokołach odbioru robót wskazano, że obowiązkiem wykonawcy jest usunięcie na własny koszt wszelkich wad powstałych z jego winy, stwierdzonych przez zamawiającego i Wykonawcę w okresie obowiązywania gwarancji.

Ustalono następujące okresy gwarancyjne:

- 36 miesięcy dla robót wykonanych na drodze 2947L o długości 100 m w 2013 r., okres gwarancji upłynął 19 września 2016 r.,
- 36 miesięcy dla robót wykonanych na drodze nr 3290L i nr 3291L, okres gwarancji upłynął 6 listopada 2017 r.,
- 36 miesięcy dla prac zrealizowanych na drodze nr 2947L o długości 155 m oraz na drodze nr 3145L o długości 100 m w 2014 r., okres gwarancji upłynął 1 sierpnia 2017 r.,
- 36 miesięcy dla prac zrealizowanych na drodze nr 2947L o długości 250 m oraz na drodze nr 3145L o długości 100 m w 2015 r., okres gwarancji upłynął 2 września 2018 r.,

- 72 miesiące dla prac zrealizowanych na drodze nr 2947L o długości 1.200 m w 2017 r. (gwarancja obowiązuje do 19 lipca 2023 r.) oraz na drodze nr 3238L, gwarancja obowiązuje do 20 listopada 2023 r.

Zarząd dokonał następujących przeglądów pogwarancyjnych:

- w dniu 6 listopada 2017 r. dla robót wykonanych na drodze nr 3290L i nr 3291L – usterek nie stwierdzono,
- w dniu 2 września 2018 r. dla robót wykonanych na drodze nr 3145L – usterek nie stwierdzono,
- w dniu 20 września 2016 r. dla robót wykonanych na drodze 2947L o długości 100 m w 2013 r – usterek nie stwierdzono,
- w dniu 1 sierpnia 2017 r. dla robót wykonanych na drodze nr 2947L o długości 155 m oraz na drodze nr 3145L o długości 100 m – usterek nie stwierdzono,
- w dniu 2 września 2018 r. dla robót wykonanych na drodze nr 2947L o długości 250 m – usterek nie stwierdzono.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż odcinki dróg, dla których gwarancja jeszcze obowiązuje kontrolowane są na bieżąco podczas wykonywania przeglądów dróg powiatowych przez Kierowników obwodu, w przypadku wystąpienia usterek, zostałyby poinformowany Wykonawca i zorganizowany przegląd gwarancyjny.

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

(akta kontroli, tom I str. 113, 195-203, 299-305, tom II str. 98, 167-170, 257-259, tom III str. 44-48, 203-206, 213-216, 266-274, 427-436)

4.2. W przypadkach przebudowy drogi 3291L i 3290L w 2014 r. oraz 2947L i 3238L w 2017 r. ZDP żądał zabezpieczenia należytego wykonania umów w wysokości odpowiednio 2% (w 2014 r.) i 5% (w 2017 r.) wartości umownej brutto. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie w żądanej wysokości w formie gwarancji ubezpieczeniowej.

W postępowaniach o zamówienie z 2013 r., 2014 r. (Budowa odcinka drogi powiatowej nr 3145L Tarzymiechy – Stary Zamość – Białostrzegi w km 7+786-7 do 886 oraz przebudowa odcinka drogi powiatowej nr 2947L Zwierzyniec – Tereszpol w km 5+050 do 5+205) i 2015 r. nie przewidziano i nie żądano zabezpieczenia wykonania umowy.

Dyrektor ZDP wyjaśnił, iż we wskazanych postępowaniach nie żądano zabezpieczenia wykonania umowy z uwagi na fakt, iż przedmiotowe zamówienia nie były dużej wartości.

W przypadkach umów o zamówienie publiczne nr: 14/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r., 6/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r., 11/2017 z dnia 22 sierpnia 2018 r., dla których ustanowiono zabezpieczenie należytego wykonania umowy, ZDP przyjął gwarancje ubezpieczeniowe, które nie chroniły rzetelnie interesów zamawiającego, gdyż wyłączały zobowiązania Gwaranta z tytułu kar umownych i odsetek. Umowy te zawierały natomiast zapisy dotyczące możliwości naliczania kar umownych z tytułu trwałych wad przedmiotu umowy lub nienależytego wykonania umowy (za zwłokę w oddaniu przedmiotu umowy, za nieterminowe płatności na rzecz podwykonawców).

Zgodnie z art. 147 ust. 2 pzp zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, iż w umowach zastosowano zapis umożliwiający potrącenie kar umownych z faktury, a Radca Prawny uznał, że gwarancja należytego wykonania umowy należy zabezpiecza interes ZDP.

(akta kontroli, tom I str. 73-81, 130-136, 157-160, 299-305, tom III str. 44-54, 266-274)

Zabezpieczenia należytego wykonania umów przebudowy dróg 3291L i 3290L wygasły z dniem upływu ich ważności.

Gwarancja należytego wykonania umowy na przebudowę drogi nr 2947L w dniu 20.07.2017 r. i drogi nr 3238L w dniu 21.11.2017 r. uległa automatycznej redukcji do 30% kwoty gwarancji, stanowiącej zabezpieczenie należności z tytułu niewłaściwego usunięcia wad lub usterek w okresie gwarancji.

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

(akta kontroli, tom I str. 73-81, 106-115, 130-136, 157-169, 299-305, tom II str. 44-54, 167-170, 257-259, tom III str. 44-48, 203-206, 213-216, 266-274, 427-436)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo egzekwował od wykonawców robót budowlanych realizację zobowiązań do dokonania napraw przedmiotu umowy, wynikających z udzielonej gwarancji jakości. W umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych nie zawarto postanowień dotyczących przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych w okresie obowiązywania gwarancji. Przeglądy o takim charakterze były jednak prowadzone z udziałem przedstawiciela wykonawcy. W czterech zadaniach na budowę i przebudowę odcinków dróg nie przewidziano i nie żądano zabezpieczenia wykonania umowy.

W przypadkach kontrolowanych zadań nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych i ich egzekwowania od wykonawcy robót, a także do wykorzystania zabezpieczenia należytego wykonania umów.

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. Przestrzeganie przepisów art. 17 ust. 1 i ust. 2 Pzp w zakresie okoliczności powodujących konieczność wyłączenia osób wykonujących czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia oraz składania oświadczeń w tym zakresie.
2. Rzetelne przygotowywanie dokumentów niezbędnych do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (SIWZ, ogłoszenia o zamówieniu, protokołu z postępowania).
3. Terminowe publikowanie ogłoszeń o udzieleniu zamówień w BZP.
4. Zawieranie umów na roboty dodatkowe zgodnie z przepisami pzp.
5. Wymaganie jedynie określonych przepisami pzp dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne.
6. Określanie w SIWZ, w opisie przedmiotu zamówienia na przebudowę dróg i w zawieranych umowach, wymagań dotyczących zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia.
7. Nieprzystępowanie do użytkowania przebudowywanych odcinków dróg przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wymaganej art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.
8. Przestrzeganie wymogów zawartych w STWiOR/SST przy prowadzeniu dokumentacji związanej z budową, w tym dziennika budowy.

9. Rzetelne dokonywanie odbioru końcowego robót budowlanych, po wyegzekwowaniu wszystkich dokumentów wskazanych w umowie.
10. Rzetelne dokumentowanie zlecenia i wykonania robót zamiennych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Lublin, 14 sierpnia 2019 r.

Kontroler
Anna Gąsior
Starszy inspektor kontroli państwowej

/ - /

.....
Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

.....
Podpis