



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.03.2019

Jan Sikora
Wójt Gminy Zalesie
Urząd Gminy Zalesie
ul. Warszawska 34
21-512 Zalesie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Zalesie, ul. Warszawska 34, 21-512 Zalesie (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>UG Zalesie</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Sikora, Wójt Gminy Zalesie (dalej: <i>Wójt Gminy</i>) od 20 lipca 1990 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg jednostki samorządu terytorialnego 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	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/81/2019 z 21 maja 2019 r. (akta kontroli Tom I str. 2-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją robót prowadzonych na objętych kontrolą zadaniach dotyczących budowy lub przebudowy dróg gminnych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Urząd nie przygotował rzetelnie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację drogowych robót budowlanych na zadaniach objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi. Wzory umów opracowane dla potrzeb specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: <i>SIWZ</i>) nie zawierały niektórych postanowień, istotnych dla należytego zabezpieczenia interesów zamawiającego. Nie określały m.in. harmonogramu przeglądów w okresie udzielonych gwarancji jakości wykonania zleconych robót budowlanych, a w dwóch spośród trzech zbadanych przypadków, nie nakładały na wykonawcę obowiązku opracowania programu zapewnienia jakości (dalej: <i>PZJ</i>). W przypadkach dwóch inwestycji drogowych, zarówno umowy zlecające realizację tych zadań, jak i inne dokumenty postępowania przetargowego, nie nakładały na wykonawcę obowiązku stosowania się w procesie budowy (przebudowy) do ustaleń specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót (dalej: <i>STWiOR</i>), czy też ich odpowiedników – szczegółowych specyfikacji technicznych (dalej: <i>SST</i>).

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.

Urząd nie dokonał opisu przedmiotu zamówienia wytypowanych do badania drogowych robót budowlanych z wykorzystaniem STWiOR (SST), czym naruszył obowiązek wynikający z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (z wyjątkiem budowy drogi w Nowosiólkach, której wartość nie przekroczyła progu określonego w art. 4 pkt 8 Pzp). Inne naruszenia Pzp dotyczyły: niewłaściwego zorganizowania pracy komisji przetargowych, błędnego dokumentowania postępowań o zamówienia publiczne, czy też zlecenia budowy drogi nr 100747L umową, której treść została określona odmiennie w stosunku do wzoru umowy upublicznionej w trakcie przetargu.

Nie przestrzegano również niektórych istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano rzetelnie postanowień umownych określających warunki realizacji wybranych inwestycji drogowych. We wszystkich trzech zadaniach nie opracowano wymaganych projektów czasowej organizacji ruchu na okres prowadzenia robót budowlanych. W przypadku jednego z trzech zadań, w których Urząd zobowiązał wykonawcę do stosowania SST, nie wyegzekwował od tego wykonawcy opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia inspektorowi nadzoru, systemu kontroli jakości procesu budowy. Działania inspektorów nadzoru były niewłaściwie dokumentowane w dziennikach budowy, gdyż nie odnotowano w nich: daty przekazania dokumentacji projektowej i placu budowy, czy też zapisów o prowadzeniu odrębnego zbioru protokołów związanych z budową. Kontrola NIK wykazała również, że drogę nr 100752L w trakcie przebudowy oznakowano niezgodnie z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu.

Urząd prawidłowo wyegzekwował od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów i usunięcia wad i usterek stwierdzonych w okresie gwarancji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2012-2018 długość dróg zarządzanych przez Wójta Gminy zwiększyła się z 48,1 km do 48,7 km. Były to wyłącznie drogi klasy lokalnej. W okresie tym zmalała długość dróg gruntowych⁵ z 14,7 km do 10,4 km, natomiast zwiększyła się długość dróg o nawierzchni twardej z 33,4 km do 38,3 km, w tym o nawierzchni: ulepszonej (wzrost z 33,4 km do 36,8 km) i nieulepszonej (wzrost o 1,5 km)⁶.

Według informacji przekazanych przez Wójta Gminy Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad w latach 2012-2018 wydatki związane z wykonaniem robót drogowych wyniosły łącznie 6.315,8 tys. zł, z czego: 2.238,3 tys. zł stanowiły wydatki na budowę dróg, 1.407 tys. zł wydatkowano na remonty dróg, przebudowa dróg kosztowała 831,7 tys. zł, na wykupy gruntów wydatkowano 76,1 tys. zł, natomiast pozostałe wydatki na drogi wyniosły 1.733,8 tys. zł, a pozostałe wydatki zarządcy drogi – 28,9 tys. zł. Ze źródeł zewnętrznych dofinansowano zadania drogowe kwotą 1.086,3 tys. zł. W analizowanym okresie:

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm. Dalej: Pzp.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Wyłącznie drogi gruntowe naturalne (z gruntu rodzimego).

⁶ Na koniec 2011 r. nie występowały drogi o nawierzchni twardej nieulepszonej.

- wybudowano: 400 m drogi gminnej 100754L w Dobryniu Dużym (za kwotę 175,1 tys. zł)⁷, 550 m drogi gminnej w Kijowcu Kolonii (180,9 tys. zł)⁸, 1.159 m drogi gminnej 100747L Mokransy Nowe – Mokransy Stare (316,3 tys. zł)⁹, 334 m drogi gminnej dojazdowej w Nowosiólkach (64,5 tys. zł w 2014 r. i 109,1 tys. zł w 2018 r.)¹⁰, 950 m ulicy Polnej w Zalesiu (318,8 tys. zł)¹¹, 183 m ulicy Szkolnej w Zalesiu (113,2 tys. zł)¹², 333 m drogi gminnej 100775L Kłoda Mała – Horbów Kolonia (150,5 tys. zł)¹³, 598 m drogi gminnej 100768L w Zalesiu (ul. Stawy, 724,2 tys. zł);
- przebudowano: 132 m ciągu pieszo-jezdnego wzdłuż drogi gminnej 100763L w Zalesiu (ul. Krzywa, 102,7 tys. zł), 217 m drogi gminnej 100769L w Zalesiu (ul. Szkolna, 171 tys. zł)¹⁴, 1.450 m drogi gminnej 100752L w Dobryniu Kolonii (557,7 tys. zł)¹⁵;
- wyremontowano: 1.000 m drogi gminnej 100752L w Dobryniu Kolonii (254 tys. zł)¹⁶.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁷ zarządzanie siecią dróg lokalnych należało do zadań Referatu Inwestycji, Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu. W okresie objętym kontrolą zadania te przypisano do zakresu obowiązków dwóch pracowników tego Referatu, z których jeden posiadał przygotowanie zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, natomiast drugi – uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(akta kontroli Tom I str. 5-165)

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Szczegółową analizę przeprowadzono na próbie trzech zadań:

- „Budowa drogi gminnej nr 100747L Mokransy Nowe – Mokransy Stare od km 2+184 do km 3+343, odcinek o długości 1,159 km”;
- „Budowa drogi gminnej dojazdowej w miejscowości Nowosiółki od km 0+000 do km 0+334, odcinek o długości 0,334 km – II etap”;
- „Przebudowa drogi gminnej nr 100752L w miejscowości Dobryń Kolonia od km 0+000 do km 1+450 – odcinek długości 1.450 m”.

W wyniku analizy próby badawczej stwierdzono, że wzory umów zlecających realizację tych zadań zostały opracowane nierzetelnie, gdyż nie w pełni zabezpieczały one interesy inwestora – Gminy Zalesie – w zakresie prawidłowego wykonania robót drogowych.

(akta kontroli Tom I str. 181-203)

⁷ Zadanie dofinansowane kwotą 70 tys. zł z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (dalej: UMWL).

⁸ Zadanie dofinansowane kwotą 100 tys. zł z UMWL.

⁹ Zadanie dofinansowane kwotą 100 tys. zł z UMWL.

¹⁰ Zadania dofinansowane odpowiednio: kwotą 30 tys. zł z UMWL w 2014 r. oraz kwotą 70 tys. zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (dalej: WFOGR) w 2018 r.

¹¹ Zadanie dofinansowane kwotą 115 tys. zł przez Gminę Terespol oraz 80 tys. zł przez UMWL.

¹² Zadanie dofinansowane kwotą 35 tys. zł przez Gminę Terespol.

¹³ Zadanie dofinansowane kwotą 50 tys. zł z WFOGR.

¹⁴ Zadanie dofinansowane kwotą 72,3 tys. zł w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: NPPDL).

¹⁵ Zadanie dofinansowane z budżetu państwa kwotą 274 tys. zł w ramach „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”.

¹⁶ Zadanie dofinansowane kwotą 90 tys. zł z UMWL.

¹⁷ Regulamin przyjęty zarządzeniem nr 28 Wójta Gminy Zalesie z dnia 31 lipca 2003 r., zmieniony zarządzeniami Wójta Gminy Zalesie: Nr 3 z dnia 5 lutego 2004 r., Nr 24 z dnia 27 maja 2011 r., Nr 34 z dnia 21 lipca 2011 r., Nr 22 z dnia 10 lipca 2012 r., Nr 17 z dnia 30 kwietnia 2015 r., Nr 16 z dnia 17 maja 2017 r., Nr 1 z dnia 6 lutego 2018 r. i Nr 6 z dnia 27 lutego 2018 r.

2.2. W ramach trzech zadań objętych analizą opracowano szczegółowe specyfikacje techniczne, będące odpowiednikami specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, nie zastosowano ich jednak do opisu przedmiotu zamówienia w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, czym naruszono art. 31 ust. 1 Pzp. Opracowane dokumenty zawierały elementy określone w § 12-14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁸.

Stwierdzono jednak, że umowy dotyczące budowy drogi w Nowosiólkach i przebudowy drogi w Dobryniu Kolonii nie zobowiązywały wykonawców do przestrzegania zapisów SST. Zapis taki zawarto jedynie w umowie dotyczącej budowy drogi gminnej nr 100747L (§ 6 ust. 2 tej umowy).

(akta kontroli Tom I str. 277-293, Tom II str. 4-5)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto trzy zamówienia publiczne na realizację robót drogowych wybranych do próby badawczej, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, na realizację których wydatkowano łącznie 960 tys. zł. W wyniku badania przebiegu postępowań z zastosowaniem ustawy Pzp stwierdzono, że w przypadku budowy drogi dojazdowej w Nowosiólkach wartość zamówienia nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro i zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy Pzp nie wystąpił obowiązek stosowania przepisów Pzp do tego zamówienia. Pracownik Urzędu odpowiedzialny za realizację analizowanych zadań poinformował, że przeprowadził to postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego aby uniknąć ryzyka unieważnienia postępowania przetargowego w przypadku złożenia najkorzystniejszej oferty o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro.

Udzielenie zamówienia na budowę drogi dojazdowej w Nowosiólkach w trybie przetargu nieograniczonego spełniało kryteria udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro, zawarte w zarządzeniu Wójta Gminy¹⁹.

W przypadku pozostałych dwóch zamówień stwierdzono przypadki naruszenia przepisów ustawy Pzp, jednak nie miało to wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty.

(akta kontroli Tom I str. 230-276, 568-583, Tom II str. 80-83)

2.4. W wyniku analizy trzech umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w przeprowadzonych przetargach stwierdzono, że zamawiający zlecił wykonanie budowy drogi nr 100747L Mokrandy Nowe – Mokrandy Stare, w oparciu o umowę, która była niezgodna z wzorem udostępnionym w ramach prowadzonego postępowania o zamówienie publiczne oraz nie odpowiadała treści oferty złożonej przez wykonawcę. Pozostałe dwie umowy objęte badaniem były zgodne z wzorem stanowiącym załącznik do SIWZ i ofertą złożoną przez wykonawcę.

(akta kontroli Tom I str. 181-203, 277-293)

2.5. W trakcie realizacji robót drogowych nie wprowadzano zmian do umów objętych analizą.

(akta kontroli Tom I str. 277-293)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Istotne postanowienia umów o zamówienie publiczne dotyczące zapewnienia właściwej jakości realizowanych robót budowlanych, zawarte we wzorach umów

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

¹⁹ Zarządzenie Nr 37 Wójta Gminy Zalesie z dnia 1 października 2014 r. w sprawie ustalenia „Zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej równowartości 30 000 euro” – zarządzenie opublikowane na stronie internetowej <http://www.biuletyn.net>

stanowiących załączniki do SIWZ, nie zabezpieczały należycie interesów zamawiającego w tym zakresie.

W wyniku analizy zapisów wzoru umowy dotyczącej budowy drogi 100747L Mokransy Nowe – Mokransy Stare (wzór 1) oraz wzoru umowy stosowanej w zadaniach: budowa włączenia drogi gminnej do drogi powiatowej 1041L w miejscowości Nowosiółki i przebudowa drogi gminnej 100752L w miejscowości Dobryń Kolonia (wzór 2) stwierdzono, że:

- wzór 2 nie nakładał na wykonawcę obowiązku opracowania programu zapewnienia jakości²⁰;
- we wzorze 2 zamawiający nie zapewnił możliwości wykonania we własnym zakresie badania materiałów użytych do budowy;
- w obydwu wzorach umowy nie zawarto zapisów dotyczących harmonogramu przeglądów gwarancyjnych, odbiorów gwarancyjnych lub odbioru ostatecznego w okresie gwarancji, czy też zapisów dotyczących przeniesienia odpowiedzialności na wykonawcę do serwisowania i konserwacji urządzeń, instalacji i wyposażenia mających wpływ na trwałość gwarancji producenta;
- we wzorze 2 nie zawarto zapisów umożliwiających inspektorowi nadzoru inwestorskiego wyznaczanie terminów na usunięcie wad w trakcie procesu budowy oraz możliwości zlecenia usunięcia wad innemu podmiotowi, na koszt wykonawcy;
- we wzorze 2 nie znalazły się zapisy zobowiązujące zamawiającego do zgłaszania z określonym wyprzedzeniem odbioru robót ulegających zakryciu lub zanikających.

Pracownik Urzędu poinformował, że korzystał z postanowień wzorcowej umowy opublikowanej przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej: *UZP*). Jednak z uwagi, że postanowienia zawarte w tym wzorze można stosować do realizacji dużych inwestycji drogowych, skorzystano tylko z niezbędnych postanowień tej umowy. Pracownik nadmienił, że zabezpieczono interesy zamawiającego poprzez: gwarancję jakości i należytego wykonania umowy na okres 60 m-cy oraz że brak stosowania wszystkich postanowień zawartych we wzorze umowy *UZP* nie wywołał negatywnych następstw.

(akta kontroli Tom I str. 181-203, Tom II str. 6-8, 75-79)

2. Nierzetelne sporządzenie zapisów SIWZ i umów na realizację zamówienia publicznego w dwóch z trzech objętych badaniem zadań drogowych oraz przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia w tych sprawach z naruszeniem art. 31 ust. 1 Pzp.

We wszystkich trzech zadaniach objętych analizą zamawiający opracował SST, jednak tylko w jednym przypadku – dotyczącym budowy drogi gminnej nr 100747L – zawarta umowa zobowiązywała wykonawcę do wykonania przedmiotu umowy m.in. zgodnie z SST. Takiego zapisu nie uwzględniono w umowach zawartych z wykonawcami: budowy drogi w Nowosiółkach i przebudowy drogi nr 100752L.

Pracownik Urzędu poinformował, że w przypadku tych dwóch zadań nie wprowadzono bezpośredniego zapisu wiążącego wykonawców do wykonania robót na podstawie SST. Wykonawcy otrzymali dokumentację projektową wraz z SST na powyższe zadania. Interesy zamawiającego zabezpieczono poprzez gwarancję jakości i należytego wykonania umowy na okres 60 m-cy.

²⁰ Program zapewnienia jakości to sporządzany przez wykonawcę dokument podlegający akceptacji inspektora nadzoru inwestorskiego ustanowionego przez zamawiającego, opisujący zasady działania systemu zapewnienia jakości wykonywanych robót, w szczególności organizację kontroli jakości. Pzj zawiera w szczególności: a) procedury zarządzania jakością podczas wykonywania umowy, b) procedury obiegu informacji, c) procedury zarządzania jakością na terenie budowy, w tym w zakresie prac prowadzonych w różnych porach roku, d) struktury organizacyjne dla wdrożenia procedur zarządzania jakością, e) instrukcję zarządzania jakością, w tym w zakresie prac prowadzonych w różnych porach roku, f) procedury zapewniające, że podwykonawcy oraz dalsi podwykonawcy spełniają wymagania zarządzania jakością.

W analizowanych postępowaniach zamawiający, pomimo obowiązku wynikającego z art. 31 ust. 1 Pzp, nie dokonał opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą STWiOR (lub ich odpowiedników SST). Opracowane dokumenty nie były elementem dokumentacji przetargowej i nie zostały udostępnione wykonawcom na etapie realizacji postępowań o zamówienie publiczne.

W kwestii nieopisania przedmiotu zamówienia z wykorzystaniem STWiOR (SST) pracownik ten poinformował, że przedmiot zamówienia został opisany na podstawie projektu budowlano-wykonawczego, w którym zawarte były dane techniczno-wykonawcze i warunki wykonania i odbioru robót oraz na podstawie przedmiaru robót.

(akta kontroli Tom I str. 230-293, 560-583, Tom II str. 4-5, 75-79, 101-102)

3. Przeprowadzenie dwóch postępowań o zamówienie publiczne z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

3.1. W postępowaniach o zamówienie publiczne dotyczących budowy drogi nr 100747L i przebudowy drogi nr 100752L kierownik zamawiającego powołał komisję przetargową, jednak dokonał tego z naruszeniem art. 21 ust 3 Pzp, gdyż nie określił organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków tej komisji.

3.2. W protokole z postępowania o zamówienie publiczne dot. przebudowy drogi w Dobryniu Kolonii zamawiający nie zawarł uzasadnienia dla niedokonania podziału zamówienia na części. Zgodnie z art. 96 ust. 1 pkt 11 Pzp zamawiający, w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, sporządza protokół zawierający m.in. powody niedokonania podziału zamówienia na części.

Pracownik UG Zalesie poinformował, że zgodnie z zarządzeniem Wójta pracami komisji przetargowej kieruje przewodniczący komisji, który ustnie wyznaczał zakres obowiązków dla członków tej komisji. W protokole z postępowania nie zawarto uzasadnienia dla niedokonania podziału zamówienia na części, gdyż wynikało to jednoznacznie z zakresu rzeczowego robót i komisja przetargowa uznała, że nie trzeba wpisywać uzasadnienia do protokołu.

(akta kontroli Tom I str. 230-276, 568-583, Tom II str. 75-79)

4. Zawarcie przez zamawiającego umowy na wykonanie drogi nr 100747L, której treść – w zakresie terminu realizacji umowy – była niezgodna z wzorem umowy udostępnionym w ramach postępowania o zamówienie publiczne oraz nie odpowiadała treści oferty złożonej przez wykonawcę.

Zgodnie z art. 140 ust. 1 Pzp zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy winien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

Po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne na budowę drogi nr 100747L, zawarto z wybranym wykonawcą umowę, której istotne postanowienie zostało określone w sposób odmienny od zapisu zawartego we wzorze udostępnionym w postępowaniu o zamówienie publiczne oraz nie odpowiadało treści oferty złożonej przez wykonawcę. W zawartej umowie określono krótszy termin realizacji tego zadania do niepełnego miesiąca (od 22 sierpnia do 15 września 2014 r.). Z kolei wzór umowy udostępniony w ramach postępowania o zamówienie publiczne przewidywał termin trzech miesięcy od daty podpisania umowy, natomiast wykonawca, w złożonej ofercie, zadeklarował wykonanie przedmiotu zamówienia w terminie 40 dni od daty podpisania umowy.

Pracownik UG Zalesie poinformował, że wiążącym terminem wykonania zamówienia był termin określony w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ czyli 15 września 2014 r. Wzór umowy opracowano korzystając z wzoru umowy na inne roboty drogowe i pomyłkowo nie zmieniono terminu wykonania zadania.

(akta kontroli Tom I str. 181-203, 277-293, 568-571, Tom II str. 75-79)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie przygotowanie zamówień publicznych na budowę i przebudowę objętych kontrolą odcinków dróg gminnych. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nierzetelnym przygotowaniu projektów umów zamówienia publicznego, które w niepełnym zakresie zabezpieczały należyte wykonanie przedmiotu umowy, nienałożeniu na dwóch z trzech objętych analizą zadań, obowiązku stosowania przez wykonawców robót budowlanych szczegółowych specyfikacji technicznych w trakcie realizacji zadania, przeprowadzeniu dwóch z trzech postępowań o zamówienie publiczne z naruszeniem przepisów ustawy Pzp oraz zawarciu umowy z jednym z wykonawców z naruszeniem przepisów tej ustawy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wójt uzyskał pozwolenie na budowę drogi gminnej w miejscowości Nowosiółki²¹ oraz budowę drogi gminnej nr 100747L²², natomiast przebudowę drogi gminnej nr 100752L poprzedziło zgłoszenie tego zadania Staroście Bialskiemu²³. Do realizacji robót przystąpiono po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na budowę (braku sprzeciwu w odpowiedzi na zgłoszenie) oraz spełnieniu warunków wynikających z uzyskanych pozwoleń na budowę.

(akta kontroli Tom I str. 204-229)

Zamawiający przekazał plac budowy wykonawcom: przebudowy drogi nr 100752L oraz budowy drogi nr 100747L; z zachowaniem terminów określonych w zawartych umowach²⁴. Natomiast przekazanie placu budowy drogi dojazdowej w miejscowości Nowosiółki nastąpiło z opóźnieniem wynoszącym 18 dni, w stosunku do terminu umownego²⁵. Pracownik Urzędu poinformował, że termin przekazania placu budowy tej drogi został przesunięty na telefoniczny wniosek wykonawcy.

(akta kontroli Tom I str. 277-296, Tom II str. 80-83)

W przypadku budowy drogi gminnej 100747L zamawiający, pomimo nałożenia takiego obowiązku w SST, nie wyegzekwował od wykonawcy opracowania systemu kontroli jakości. W ramach dwóch pozostałych zadań objętych analizą sporządzone SST również przewidywały opracowanie przez wykonawców systemów kontroli jakości, podlegających zatwierdzeniu przez inspektora nadzoru, jednak zamawiający nie zobowiązał wykonawców tych zadań do stosowania SST.

(akta kontroli Tom I str. 277-293, 335-432, Tom II str. 4-5)

Przed przystąpieniem do realizacji zadań drogowych objętych analizą NIK, Urząd dysponował stałymi organizacjami ruchu, zatwierdzonymi przez Starostę Bialskiego. Organizację ruchu dla drogi nr 100747L Starosta Bialski zatwierdził w dniu 17 grudnia 2013 r., dla drogi w miejscowości Nowosiółki – w dniu 17 kwietnia 2014 r., natomiast dla przebudowywanej drogi nr 100752L – w dniu 27 października 2015 r. Organizacja ruchu dla przebudowanej drogi gminnej nr 100752L została wprowadzona z dniem 15 grudnia 2017 r., natomiast dla drogi dojazdowej

²¹ Decyzja Starosty Bialskiego Nr BP/400/14 z dnia 21 sierpnia 2014 r., która uprawomocniła się z dniem 11 września 2014 r.

²² Decyzja Starosty Bialskiego Nr BP/252/14 z dnia 10 czerwca 2014 r., która uprawomocniła się z dniem 8 lipca 2014 r.

²³ Zgłoszenie złożone w dniu 17 grudnia 2015 r., w odpowiedzi na które Starosta Bialski, pismem z dnia 8 stycznia 2016 r. poinformował Wójta, że nie znalazł podstaw do wniesienia sprzeciwu do realizacji zgłoszonego zadania.

²⁴ Według zawartych umów przekazanie placu budowy drogi Nr 100752L winno nastąpić do 16 kwietnia 2018 r., a drogi Nr 100747L do 29 sierpnia 2014 r. Faktyczne przekazanie nastąpiło odpowiednio w dniach 5 kwietnia 2018 r. i 29 sierpnia 2014 r.

²⁵ Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy z dnia 12 kwietnia 2018 r. dotyczącej budowy drogi dojazdowej w miejscowości Nowosiółki, zamawiający przekaze protokolarnie wykonawcy teren robót w terminie do 10 maja 2018 r. Natomiast faktyczne przekazanie placu budowy nastąpiło z dniem 28 maja 2018 r.

w Nowosiólkach – z dniem 29 czerwca 2018 r. W przypadku drogi nr 100747L nie została wprowadzona stała organizacja ruchu, gdyż zakres zadania objęty pozwoleniem na budowę nie został w pełni zrealizowany. Wykonano I etap tego zadania, polegający głównie na utwardzeniu drogi kamieniem łamanym. Zawarte umowy nie zobowiązywały wykonawców do opracowania i uzyskania zatwierdzenia projektów czasowej organizacji ruchu drogowego na czas prowadzenia robót budowlanych.

W wyniku analizy zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla objętych kontrolą trzech zadań drogowych stwierdzono, że nie przewidywały one odpowiedniej organizacji ruchu w okresie realizacji robót drogowych. Urząd nie opracował oraz nie zlecił wykonawcom opracowania i uzyskania dla tych zadań zatwierdzenia przez właściwy organ odrębnych – czasowych organizacji ruchu na okres wykonywania robót drogowych.

(akta kontroli Tom II str. 9, 46-51, 121-141)

3.2. Wszystkie trzy zadania objęte analizą zrealizowano w terminach określonych umowami. Terminy te, w trakcie realizacji zadań, nie były prolongowane²⁶. Zakończenie budowy drogi w Nowosiólkach oraz przebudowy drogi w Dobryniu Kolonii zaplanowano na dzień 15 czerwca 2018 r. Wykonawcy tych zadań zgłosili gotowość do odbioru końcowego odpowiednio w dniach 8 czerwca 2018 r. i 23 kwietnia 2018 r. Odbiór końcowy nastąpił odpowiednio 14 czerwca 2018 r. i 27 kwietnia 2018 r. tj. w terminie 14 dni od daty zgłoszenia przez wykonawcę gotowości robót do odbioru²⁷.

Według zawartej umowy zakończenie budowy drogi nr 100747L zaplanowano na dzień 15 września 2014 r. i w tym dniu wykonawca zgłosił gotowość inwestycji do odbioru końcowego, który nastąpił z dniem 29 września 2014 r.

(akta kontroli Tom I str. 277-328, Tom II str. 11-12)

W trakcie przeprowadzonych oględzin potwierdzono wykonanie robót drogowych zgodnie z dokumentacją projektową w zakresie ich długości, szerokości, liczby zjazdów oraz przepustów. W wyniku analizy zapisów dzienników budowy stwierdzono, że inspektorzy nadzoru nie zgłaszali uwag odnośnie do jakości wykonywanych robót i użytych materiałów.

Poddane oględzinom odcinki dróg gminnych utrzymywały założone parametry jakościowe, z wyjątkiem niżej opisanych uszkodzeń:

- na odcinku drogi nr 100752L o długości 1.450 m stwierdzono pęknięcie wzdłużne o długości ok. 3 m oraz dwa uszkodzenia zlokalizowane na zjazdach utworzonych od tej drogi²⁸, mur oporowy przepustu od strony Dobrynia Dużego był wywrócony w sposób ograniczający przepływ wody przez przepust, słupek zlokalizowany na łuku drogi był uszkodzony, a organizacja ruchu na drodze niezgodna z zatwierdzonym projektem;
- na odcinku drogi nr 100747L, o długości 1.159 m stwierdzono spękania podbudowy na powierzchni ok. 15 m², zlokalizowane na początku drogi od strony Mokran Nowych, rowy przydrożne do odwadniania korony drogi były porośnięte zieleń i chaszczami ograniczającymi przepływ wody przez przepusty utworzone pod zjazdami z drogi.

Pracownik Urzędu poinformował, że spękania podbudowy na początku drogi z Mokran Nowych zlokalizowane są na betonowym odcinku, wykonanym dla zniwelowania progu najazdowego pomiędzy istniejącą drogą o nawierzchni

²⁶ Zamawiający nie określił terminów odbioru poszczególnych etapów budowy, w tym robót zanikających lub ulegających zakryciu.

²⁷ Termin ten określono w § 11 ust. 5 zawartych umów.

²⁸ Jedno uszkodzenie na pierwszym zjeździe od strony Koroszczyzna (wykruszenie na długości ok. 2 m) oraz jedno uszkodzenie na drugim zjeździe od strony Koroszczyzna (pęknięcie wzdłużne o długości ok. 3 m).

asfaltowej z wykonaną drogą z kruszywa łamanego. Pracownik ten poinformował jednocześnie, że uszkodzenia stwierdzone w ciągu drogi nr 100752L zostały naprawione, a stała organizacja ruchu została zmieniona. Wykoszenie poboczy i rowów w ciągu drogi nr 100747L oraz udroźnienie przepustów zaplanowano na sierpień 2019 r., w ramach bieżącego utrzymania dróg.

(akta kontroli Tom II str. 60-74, 84-100)

3.3. Wójt Gminy Zalesie ustanowił inspektorów nadzoru dla trzech zadań objętych badaniem, pomimo nieokreślenia takiego obowiązku przez Starostę Bialskiego w udzielonych decyzjach pozwolenia na budowę drogi nr 100747L Mokrandy Nowe – Mokrandy Stare oraz drogi w Nowosiólkach.

Ustanowieni inspektorzy nadzoru posiadali kwalifikacje formalne²⁹, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁰.

(akta kontroli Tom II str. 30-45)

W toku kontroli ustalono, że inspektor nadzoru nie wyegzekwował od wykonawcy drogi nr 100747L opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia wymaganego systemu kontroli jakości procesu budowy, obejmującego nadzór nad personelem, laboratorium, sprzętem oraz procesem zaopatrzenia. Ustalono ponadto, że działania inspektorów nadzoru inwestorskiego nie były należycie udokumentowane w dziennikach budowy: drogi dojazdowej w miejscowości Nowosiółki oraz drogi gminnej nr 100747L³¹. W dziennikach tych nie odnotowano m.in. dat przekazania dokumentacji projektowej i placu budowy, czy też faktu prowadzenia odrębnego zbioru protokołów związanych z budową. W dzienniku budowy drogi nr 100747L odnotowano natomiast odbiory częściowe robót zanikających, polegających na ułożeniu rur osłonowych oraz rur do przepustów, wykonaniu ław do przepustów, mechanicznym wyprofilowaniu i zagęszczeniu podłoża pod warstwę konstrukcyjną, wykonaniu zagęszczonej warstwy mrozoodpornej, czy też wykonaniu podbudowy z kruszywa łamanego. Natomiast w dzienniku budowy drogi dojazdowej w Nowosiólkach odnotowano odbiory częściowe robót dotyczących wykonania: koryta drogi, warstwy mrozoodpornej, podbudowy (warstwy odsączającej), podbudowy pomocniczej, nawierzchni z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie, nawierzchni z betonu asfaltowego.

(akta kontroli Tom I str. 277-293, 301-328, 335-432)

3.4. Odbiory końcowe udokumentowano w formie protokołów, podpisanych przez: przedstawiciela inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego, przedstawiciela wykonawcy³² oraz kierownika budowy. W trakcie odbiorów końcowych nie stwierdzono wad i usterek zrealizowanych zadań.

Do dnia dokonania odbioru końcowego wykonawcy przekazali zamawiającemu dzienniki budowy³³ oraz dokumentację dotyczącą użytych materiałów i przeprowadzonych w trakcie budowy prób i badań laboratoryjnych.

(akta kontroli Tom I str. 297-328, Tom II str. 13-28)

²⁹ Jedna osoba, nadzorująca dwa z wymienionych zadań, posiadała uprawnienia budowlane do projektowania nieskomplikowanych obiektów budowlanych i kierowania robotami budowlanymi w specjalności: drogi. Druga osoba posiadała uprawnienia budowlane do wykonywania samodzielnych funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg i lotniskowych dróg startowych oraz manipulacyjnych.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186.

³¹ Zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy Prawo budowlane dla przebudowy drogi Nr 100752L w Dobryniu Kolonii nie prowadzono dziennika budowy, gdyż zadanie to nie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę.

³² Z wyjątkiem budowy drogi dojazdowej w miejscowości Nowosiółki.

³³ W dziennikach budowy kierownicy poświadczali wykonanie budowy zgodnie z projektem budowlanym, a gotowość inwestycji do odbioru została potwierdzona przez inspektora nadzoru inwestorskiego (nie dotyczy przebudowy drogi Nr 100752L w Dobryniu Kolonii, dla której nie prowadzono dziennika budowy).

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

1. Niewyegzekwowanie od wykonawcy opracowania, a od inspektora nadzoru zatwierdzenia, systemu kontroli jakości procesu budowy drogi gminnej nr 100747L.

Zgodnie z § 6 ust. 2 umowy z dnia 22 sierpnia 2014 r. dotyczącej budowy drogi gminnej nr 100747L Mokranys Nowe – Mokranys Stare zamawiający zobowiązał wykonawcę do wykonania przedmiotu umowy m.in. zgodnie z SST. W SST (pkt 6 części *Wymagania ogólne*) określono, że wykonawca jest odpowiedzialny za pełną kontrolę robót i jakości materiałów. Wykonawca zobowiązany został do zapewnienia odpowiedniego systemu kontroli, włączając personel, laboratorium, sprzęt, zaopatrzenie i wszystkie urządzenia niezbędne do pobierania próbek i badań materiałów oraz robót. System kontroli podlegał zatwierdzeniu przez inspektora nadzoru, który przed dokonaniem zatwierdzenia, mógł zażądać od wykonawcy przeprowadzenia badań w celu zademonstrowania, że poziom ich wykonania był zadowalający.

Na pytanie o przyczyny niewyegzekwowania opracowania i zatwierdzenia systemu kontroli jakości pracownik Urzędu wymienił dokumenty przedstawione przez wykonawców, określające rodzaje badań przeprowadzonych w trakcie realizacji zadań drogowych oraz poinformował, że na podstawie tych dokumentów inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził zgodność wykonania inwestycji z dokumentacją techniczną i warunkami umowy. Inspektor nadzoru wyjaśnił natomiast, że wykonawca przedłożył deklaracje właściwości użytkowych wbudowanych materiałów oraz badania laboratoryjne zagęszczenia koryta, warstwy mrozoodpornej oraz badanie nośności nawierzchni z kruszywa łamanego. Poziom wykonania robót w stosunku do kategorii drogi i zakresu rzeczowego nie wnosili potrzeby opracowania systemu kontroli jakości przez wykonawcę.

(akta kontroli Tom I str. 277-293, 335-432, Tom II str. 80-83, 110)

2. Ustawienie znaków organizacji ruchu w ciągu przebudowanej drogi nr 100752L w miejscowości Dobryń Kolonia niezgodnie z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁴ zarządcą dróg gminnych jest wójt, do którego zadań należy m.in. utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4 tej ustawy). Umową z dnia 14 marca 2018 r. Wójt zlecił wykonanie przebudowy drogi gminnej nr 100752L podmiotowi zewnętrznemu, w ramach której, zgodnie z przedmiarem robót, ustawiono cztery znaki drogowe ograniczenia prędkości. Znaki te nie były uwzględnione w projekcie stałej organizacji ruchu zatwierdzonym przez Starostę Białskiego. Ponadto, na łuku drogi nie ustawiono tablic U-3c i U-3d, które zastąpiono słupkami prowadzącymi U-1a oraz w niewłaściwym miejscu zlokalizowano znak drogowy przystanku autobusowego.

Pracownik Urzędu wyjaśnił, że tablice U-3c i U-3d były uszkodzone kilkakrotnie i ze względu na bezpieczeństwo zostały zamienione na słupki prowadzące U-1a,b. Znak przystanku autobusowego został ustawiony na prośbę mieszkańców ze względu na wsiadające dzieci szkolne. Pracownik nie wyjaśnił przyczyn ustawienia czterech znaków ograniczenia prędkości oraz poinformował, że dla wprowadzonych zmian zostanie w trybie pilnym opracowany, przedłożony do zatwierdzenia i wprowadzony nowy projekt stałej organizacji ruchu.

(akta kontroli Tom II str. 60-74, 84-100, 103-107)

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.

3. Nieopracowanie projektów czasowej organizacji ruchu na okres realizacji drogowych robót budowlanych na objętych kontrolą trzech zadaniach.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁵, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną. Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy. W § 5 ust. 1 pkt 5 i 6 przywołanego rozporządzenia określono, że projekt organizacji ruchu powinien zawierać m.in.:

- opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym - opis występujących zagrożeń lub utrudnień; przy robotach prowadzonych w dwóch lub więcej etapach opis powinien zawierać zakres planowanych robót dla każdego etapu i stan pasa drogowego po zrealizowaniu etapu robót;
- przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu - w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze.

Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia zarząd drogi, czy też osoba realizująca zamówienie zarządcy drogi (§ 4 ust. 1 pkt 1 i 4 przywołanego rozporządzenia).

W wyniku analizy zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu dla objętych badaniem trzech zadań drogowych³⁶ stwierdzono, że nie zawierają one elementów określonych w § 5 ust. 1 pkt 5 i 6 ww. rozporządzenia, gdyż nie przewidywały one organizacji ruchu w okresie realizacji robót drogowych. Stwierdzono jednocześnie, że Urząd Gminy Zalesie nie opracował oraz nie zlecił wykonawcom ww. zadań opracowania odrębnych – czasowych organizacji ruchu na okres wykonywania analizowanych robót drogowych.

Jako przyczyny nieopracowania czasowych organizacji ruchu Wójt Gminy wskazał krótki czas realizowanych robót drogowych, a czasowe wyłączenie tych dróg z ruchu nie spowodowało utrudnień, gdyż drogi te nie stanowią głównych ciągów komunikacyjnych, a jedynie są ich uzupełnieniem. Są drogami skracającymi odległość. Wykonawca ustawił tymczasowe znaki objazdu i bezpośrednio kierował ruchem. Opisany stan nie spowodował zakłóceń w ruchu drogowym, a Wójt nie otrzymał żadnych negatywnych opinii w tej sprawie.

(akta kontroli Tom II str. 9, 46-51, 121-144)

4. Nieujęcie przez inspektorów nadzoru inwestorskiego działających w imieniu inwestora (gmina Zalesie) w dziennikach budowy: drogi dojazdowej w miejscowości Nowosiółki oraz drogi gminnej nr 100747L wymaganych zapisów dotyczących: daty przekazania dokumentacji projektowej i placu budowy oraz adnotacji o prowadzeniu odrębnego zbioru protokołów związanych z budową.

Zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 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 zdrowia³⁷, protokoły związane z budową lub sporządzane w trakcie wykonywania

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

³⁶ Budowa drogi dojazdowej w miejscowości Nowosiółki, budowa drogi nr 100747L Mokraný Nowe – Mokraný Stare oraz przebudowa drogi nr 100752L w Dobryniu Kolonii.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 963 (dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy).

robót budowlanych wpisuje się do dziennika budowy. Dopuszcza się sporządzanie protokołów na oddzielnych arkuszach, jednak muszą one zostać trwale dołączone do dziennika budowy lub gromadzone w oddzielnym zbiorze, dokonując w dzienniku budowy wpisu o fakcie prowadzenia tego zbioru.

Inspektor nadzorujący budowę drogi dojazdowej w miejscowości Nowosiółki w złożonych wyjaśnieniach wskazał datę odbioru placu budowy, przytoczył dokumenty dotyczące użytych materiałów budowlanych przedstawione przez wykonawcę zadania, nie wskazał jednak przyczyn nieodnotowania tych zdarzeń w dzienniku budowy.

Inspektor nadzorujący budowę drogi nr 100747L (I etap) poinformował, że protokół przekazania placu budowy był w trakcie realizacji zadania uwidoczony w dzienniku budowy, a po jej zakończeniu został wpięty do teczki zadaniowej. Inspektor nie wskazał przyczyn braku stosownej adnotacji w dzienniku budowy o: dacie przejęcia placu budowy, prowadzeniu odrębnego zbioru protokołów związanych z budową.

(akta kontroli Tom I str. 301-328, 335-432, Tom II str. 113, 120)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie zapewnił rzetelnego wykonywania i dokumentowania nadzoru nad realizacją zleconych robót drogowych. Od wykonawcy drogi nr 100747L nie wyegzekwowano opracowania wymaganego systemu kontroli jakości procesu budowy. Na zadaniach dotyczących drogi nr 100747L oraz drogi dojazdowej w Nowosiółkach działania inspektorów nadzoru były nierzetelnie udokumentowane w dziennikach budowy. Na czas prowadzenia robót drogowych Urząd nie opracował oraz nie zlecił wykonawcom analizowanych trzech zadań opracowania czasowych organizacji ruchu, podlegających zatwierdzeniu przez organ zarządzający ruchem. W przypadku przebudowy drogi nr 100752L Urząd zlecił wykonawcy ustawienie czterech znaków drogowych, które nie były przewidziane w obowiązującej stałej organizacji ruchu. Formalne zatwierdzenie organizacji ruchu uwzględniającej te znaki drogowe uzyskano dopiero na skutek ustaleń kontroli NIK.

Na dwóch zadaniach roboty budowlane rozpoczęto po uprawomocnieniu pozwolenia 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 trzech zadaniach zlecone drogowe roboty budowlane wykonano w wyznaczonym terminie.

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 przypadku budowy drogi nr 100747L gwarancja wygasła z dniem 15 września 2017 r. Natomiast w przypadku budowy drogi dojazdowej w Nowosiółkach i przebudowy drogi nr 100752L gwarancje usunięcia wad i usterek wiążą wykonawcę do dnia 30 czerwca 2023 r.

Umowy zawarte z wykonawcami trzech wytypowanych do analizy zadań drogowych nie przewidywały przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych.

Pracownik Urzędu poinformował, że na wszystkich trzech odcinkach analizowanych dróg wykonywał przeglądy ich jakości w okresie udzielonych gwarancji.

W przypadku drogi nr 100747L w pierwszych dwóch latach okresu gwarancyjnego pracownik ten nie stwierdził usterek wymagających naprawy, w związku z czym nie dokumentował czynności z przeprowadzonego przeglądu tej drogi. Na skutek stwierdzenia ubytków w podbudowie tej drogi, pismem z dnia 6 października 2017 r.

Urząd wezwał wykonawcę do jej uzupełnienia kruszywem łamanym. Wykonanie naprawy potwierdzono notatką z dnia 19 października 2017 r.

W stosunku do drogi dojazdowej w Nowosiólkach oraz drogi nr 100752L pracownik Urzędu nadmienił, że dokonał przeglądu gwarancyjnego tych dróg w kwietniu 2019 r. i z uwagi na niestwierdzenie uszkodzeń, również te przeglądy nie zostały udokumentowane. W związku z uszkodzeniami stwierdzonymi w trakcie oględzin NIK pracownik wyjaśnił, że pęknięcia na zjazdach, uszkodzenie muru oporowego oraz słupka prowadzącego na łuku drogi nastąpiły po przeprowadzeniu przeglądu gwarancyjnego, natomiast uszkodzenie wzdłużne powstało po okresie zimowym, którego pracownik ten nie zauważył w trakcie przeglądu gwarancyjnego.

(akta kontroli Tom I str. 277-293, Tom II str. 84-100)

4.2. Urząd wezwał wykonawcę drogi nr 100747L do uzupełnienia podbudowy tej drogi kruszywem łamanym, co zostało opisane w pkt 3.1 wystąpienia pokontrolnego. W związku z niestwierdzeniem innych usterek w wykonaniu oraz utrzymaniu wybranych do analizy trzech odcinków dróg, Urząd nie występował do wykonawców o realizację zobowiązań z tytułu rękojmi lub udzielonej gwarancji.

(akta kontroli Tom II str. 84-100)

4.3. Gmina Zalesie, we wszystkich trzech analizowanych zadaniach, zażądała i wyegzekwowała od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy³⁸. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie w żądanej wysokości w formie gwarancji ubezpieczeniowych. Gwarancje z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania ww. zadań z upływem ich ważności zostały zredukowane do poziomu 30% ich wartości na rzecz gwarancji z tytułu niewłaściwego usunięcia wad lub usterek. W przypadku trzech analizowanych zadań nie wystąpiły przesłanki do wykorzystania przez zamawiającego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli Tom I str. 277-293, Tom II str. 52-59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niedokumentowanie przeglądów gwarancyjnych dróg oraz nierzetelne przeprowadzenie takiego przeglądu zrealizowanego w 2019 r. na drodze nr 100752L.

W toku kontroli NIK ustalono, że pracownik Urzędu przeprowadził w kwietniu 2019 r. przegląd stanu technicznego drogi nr 100752L. Przegląd ten nie został udokumentowany, gdyż jak wyjaśnił odpowiedzialny pracownik, w trakcie przeglądu nie stwierdził żadnych uszkodzeń. Według NIK przeglądy dróg przeprowadzane w ramach udzielonych gwarancji, winny być dokumentowane w celu potwierdzenia ich dokonania, niezależnie od tego czy stwierdzono w ich trakcie uszkodzenia nawierzchni dróg. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny wykazały uszkodzenia wzdłużne w ciągu drogi nr 100752L oraz na zjazdach z tej drogi, które nie zostały zauważone w trakcie przeglądu tej drogi. Stwierdzone uszkodzenia zostały naprawione w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli Tom II str. 60-74, 84-100)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo egzekwował od wykonawców robót budowlanych realizację zobowiązań do dokonania napraw przedmiotu umowy, wynikających z udzielonej gwarancji jakości. Nierzetelnie jednak prowadzono niektóre sprawy dotyczące gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy.

³⁸ Zabezpieczenie należytego wykonania umowy w przypadku budowy drogi nr 100747L Mokranoy Nowe – Mokranoy Stare stanowiło 5% wartości brutto umowy, natomiast w przypadku dwóch pozostałych zadań objętych analizą – 10% ceny brutto.

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, lecz bez udziału przedstawiciela wykonawcy i nie były dokumentowane.

Nierzetelnie przeprowadzono w kwietniu 2019 r. przegląd gwarancyjny drogi nr 100752L, w trakcie którego nie odnotowano istniejących uszkodzeń. W konsekwencji, działania w stosunku do wykonawcy mające na celu usunięcie uszkodzeń podjęto dopiero po ich stwierdzeniu w trakcie kontroli NIK (wykonawca dokonał stosownej naprawy w ramach gwarancji). Również w przypadku drogi nr 100747L, w 2017 r., po stwierdzeniu ubytków w jej podbudowie, Urząd wyegzekwował od wykonawcy wykonanie koniecznych napraw w ramach zobowiązań gwarancyjnych.

Dla trzech analizowanych zadań Urząd prawidłowo wyegzekwował od wykonawców ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły jednak przesłanki do wykorzystania takiego zabezpieczenia. Nie było także podstaw do naliczenia i egzekwowania kar umownych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne przygotowywanie dokumentacji przetargowej w zakresie istotnych warunków umów, które powinny w pełni zabezpieczyć interesy zamawiającego dotyczące prawidłowego wykonania robót drogowych.
2. Opisywanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane także za pomocą specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.
3. Przy powoływaniu komisji przetargowej określanie jej organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków tej komisji.
4. Sporządzanie protokołów z przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne z uwzględnieniem opisu wszystkich wymaganych elementów tych postępowań.
5. Zachowanie zgodności istotnych postanowień zawieranej umowy o zamówienie publiczne z treścią SIWZ oraz wybranej oferty.
6. Egzekwowanie od wykonawców przygotowania i przedłożenia do akceptacji inspektora nadzoru systemu kontroli jakości materiałów i robót budowlanych.
7. Niewprowadzanie, na wybudowanych lub przebudowanych odcinkach dróg, znaków drogowych nie ujętych w projektach organizacji ruchu, zatwierdzonych przez uprawniony organ.
8. Realizowanie drogowych robót budowlanych po wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem dla danego zadania.
9. Rzetelne dokumentowanie przebiegu robót drogowych w dziennikach budowy.
10. Rzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie przeglądów gwarancyjnych stanu technicznego dróg gminnych objętych gwarancjami jakości wykonania robót budowlanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

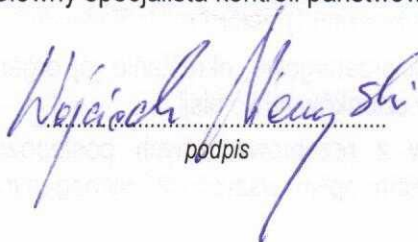
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, 13 sierpnia 2019 r.

Kontroler

Wojciech Niemyski

Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Lis


DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Lublinie
z up.
Podpis
Monika Tomaszewska
p.o. WICEDYREKTOR