



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.13.2019

Pan Jerzy Maśluch
Starosta Powiatu Parczewskiego

Starostwo Powiatowe
ul. Warszawska 24,
21-200 Parczew

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Parczewie, ul. Warszawska 24, 21-200 Parczew (dalej: „Starostwo” lub „SP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Maśluch, Starosta Parczewski od 1 grudnia 2014 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Waldemar Marian Wezgraj od 20 grudnia 2010 r. do 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg j.s.t. oraz prowadzonych robót drogowych. 2. Udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę i remont dróg lokalnych. 3. Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości ich wykonania. 4. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy oraz należnych kar umownych i odszkodowań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012-2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/109/2019 z 11 lipca 2019 r. 2. Monika Cieniuch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/110/2019 z 12 lipca 2019 r.

(akta kontroli, str. 1-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie wszystkie zadania z zakresu nadzoru nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach powiatu parczewskiego w latach 2016 – 2018 wykonywane były prawidłowo.
UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ	Starostwo nie zapewniło realizacji odpowiedniego zakresu robót remontowych wykonywanych w 2018 r. na drodze nr 1615L. W ramach prac zleconych na tej drodze nie wyegzekwowano należytej jakości wykonania nawierzchni na całej długości mostu na rzece Zielawie, a ponadto nie objęto robotami remontowymi elementu o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. wykonania utwardzonych poboczy. Powiat miał wykonać umocnienie poboczy siłami własnymi (Zarząd Dróg Powiatowych) w ramach przywrócenia geometrii skarp i zieleńców w pasie drogowym. Do czasu kontroli NIK nie wykonano tych prac. Nie egzekwowano również od wykonawców robót niezwłocznego usunięcia wad i usterek nawierzchni ujawnionych w trakcie przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych na drogach 1228L oraz 1615L.

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.

Szczegółową kontrolą objęto zagadnienia dotyczące przebudowy odcinka drogi 1228L w 2016 r. (I i II etap) oraz remontu odcinka drogi powiatowej 1615L w 2018 r. Starostwo ustanowiło dla tych zadań, pomimo braku takiego obowiązku na jednym z tych zadań³, inspektorów nadzoru inwestorskiego, którzy nie zawsze prawidłowo wykonywali obowiązki wynikające z umów o pełnienie nadzoru inwestorskiego. Nie zapewnili rzetelnego wywiązywania się wykonawców z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy zgodnie z postanowieniami umów i Specyfikacjami Technicznymi Wykonania i Odbioru Robót⁴, określającymi zasady prowadzenia tej dokumentacji, tj.:

- nie wyegzekwowano od wykonawcy remontu drogi powiatowej nr 1615L, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obowiązek ten wynikał ze STWiOR oraz z zawartej umowy;
- przy przebudowie w 2016 r. drogi powiatowej nr 1228L (II etap) nie dokonano pisemnych uzgodnień dotyczących rezygnacji z wykonania zatoki postojowej, w zamian za inne roboty dodatkowe (modernizację zjazdów), również w dzienniku budowy ww. zadania nie udokumentowano przebiegu robót związanych z modernizacją zjazdów zrealizowanych w zamian za zatokę postojową, obowiązek ten wynikał ze STWiOR.

Starostwo przestrzegało wymogów formalnoprawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do robót drogowych i prowadzenia ich na drogach publicznych. Umowy o udzielenie zamówień publicznych zostały rzetelnie opracowane w zakresie zapisów dotyczących gwarancji jakości wykonania robót budowlanych i zabezpieczenia interesów inwestora publicznego. Wykonawca zrealizował zamówione roboty drogowe w terminach określonych umowami oraz zgodnie ze złożonymi ofertami i ustaleniami specyfikacji technicznych obowiązujących dla tych zadań.

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w formie przetargu nieograniczonego oraz w trybie z wolnej ręki z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy SIWZ i zawarte umowy należycie zabezpieczały interesy Zamawiającego. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny dwóch ww. dróg wykazały, że odcinek drogi powiatowej nr 1228L, przebudowywany w 2016 r. (koniec gwarancji 8.08.2021 r.) wymaga bieżących napraw (uszczelnienia spękań nawierzchni, naprawy chodnika i ścieku skarpowego), a droga nr 1615L, remontowana w 2018 r. (na gwarancji do 12.10.2024 r.), wymaga naprawy spękań nawierzchni, a zwłaszcza umocnienia pobocza do stopnia zapewniającego bezpieczeństwo osób poruszających się na tej drodze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na koniec 2011 r. powiat parczewski zarządzał siecią dróg o długości 347,6 km, z tego 304,8 km dróg posiadało nawierzchnię twardą

³ I etap przebudowy drogi nr 1228L realizowano na podstawie pozwolenia na budowę, z obowiązkiem ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. II etap przebudowy drogi nr 1228L oraz remont drogi 1615L realizowano na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.), dalej: „ustawa prawo budowlane”.

⁴ Dalej: „STWiOR”.

⁵ 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.

ulepszoną, a 42,8 km nawierzchnię gruntową (5,2 km wzmocnioną i 37,6 km naturalną). Na koniec 2018 r. sieć dróg powiatowych wynosiła 339,5 km, z tego 299,7 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej ulepszonej, a 39,8 km drogi o nawierzchni gruntowej (8,0 km wzmocnionej i 31,8 km naturalnej).

(akta kontroli, str. 8-13)

1.2. SP w latach 2012-2018 przebudową objęło 12,075 km dróg, a remontami 25,387 km dróg. Na przebudowę dróg wydatkowano ogółem 9 527,6 tys. zł⁶, w tym: 2 452,8 tys. zł stanowiły środki własne i 7 074,8 tys. zł środki zewnętrzne (gminne, z budżetu państwa, programy⁷). Na remonty wydatkowano ogółem 6 464,3 tys. zł, w tym: 2 410,5 tys. zł ze środków własnych i 4 053,8 tys. zł ze środków zewnętrznych (gminnych, z budżetu państwa, samorządu województwa)⁸.

(akta kontroli, str. 14-15)

1.3. W latach 2012-2018 zadania związane z zarządzaniem siecią dróg lokalnych na terenie powiatu parczewskiego w zakresie ich budowy, przebudowy i remontów realizował Zarząd Powiatu Parczewskiego oraz Zarząd Dróg Powiatowych⁹.

W latach 2012-2018 w Starostwie zatrudnionych było od 49 do 65 osób¹⁰, w tym na stanowiskach kierowniczych od 11 do 16 osób¹¹ (starosta, z-ca starosty, sekretarz, skarbnik, główny księgowy, kierownicy i zastępcy poszczególnych działów, Powiatowy Rzecznik Konsumentów, Inspektor Ochrony Danych), na stanowiskach administracyjnych – od 35 do 41 osób¹², na stanowiskach pomocniczych i obsługi od trzech do 12 osób¹³.

Zadania dotyczące nadzoru nad robotami drogowymi realizowało od trzech do czterech osób, które posiadały wykształcenie wyższe (w tym jedna o specjalizacji budowlanej, dwie – administracja, jedna – zarządzanie i marketing). Kierownik Wydziału Architektury, Inwestycji i Zamówień Publicznych, (dalej: „Wydział”) posiadał uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

(akta kontroli, str. 16-19)

1.4. Zgodnie z § 26 regulaminu organizacyjnego¹⁴ Starostwa, do zadań Wydziału należało m.in. przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w tym zakresie. Wydział został zobowiązany w szczególności do: analizy potrzeb inwestycyjnych i remontowych Powiatu, kontroli prawidłowego przebiegu inwestycji, przeprowadzania odbiorów, rozliczania i przekazywania inwestycji do eksploatacji.

(akta kontroli, str. 20-26)

⁶ W poszczególnych latach na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano: w latach 2012-2014 brak wydatków, w 2015 r. – 2 596,6 tys. zł (652,4 tys. zł i 1 944,2 tys. zł), w 2016 r. – 3 613,9 tys. zł (899,5 tys. zł i 2 714,4 tys. zł) w 2017 r. – 2 520,9 tys. zł (787,9 tys. zł i 1 733,0 tys. zł), w 2018 r. – 796,2 tys. zł (113,0 tys. zł i 683,2 tys. zł).

⁷ Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina.

⁸ W poszczególnych latach na remonty dróg wydatkowano: w latach 2012-2014 brak wydatków, w 2015 r. – 1 033,1 tys. zł (402,7 tys. zł i 630,4 tys. zł), w 2016 r. – 775,6 tys. zł (387,8 tys. zł i 387,8 tys. zł), w 2017 r. – 913,1 tys. zł (463,3 tys. zł i 449,8 tys. zł), w 2018 r. – 3 742,5 tys. zł (1 156,7 tys. zł i 2 585,8 tys. zł).

⁹ Uchwała nr 8/3/99 Zarządu Powiatu Parczewskiego z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie powołania Zarządu Dróg Powiatowych w Parczewie, dalej: „ZDP”.

¹⁰ 2012 r. – 49 osób, 2013 r. – 56 osób, 2014 r. – 55 osób, 2015 r. – 57 osób, 2016 r. – 62 osoby, 2017 r. – 61 osób, 2018 r. – 65 osób.

¹¹ 2012 r. – 11 osób, 2013 r. i 2014 r. – 13 osób, w latach 2015-2017 – 15 osób, 2018 r. – 16 osób.

¹² 2012 r. – 35 osób, 2013 r. – 38 osób, 2014 r. – 37 osób, 2015 r. – 38 osób, 2016 r. – 41 osoby, 2017 r. – 39 osób, 2018 r. – 37 osób.

¹³ 2012 r. – trzy osoby, 2013 r. i 2014 r. – pięć osób, 2015 r. – cztery osoby, 2016 r. – sześć osób, 2017 r. – siedem osób, 2018 r. – 12 osób.

¹⁴ Załącznik do Uchwały Nr 105/630/2018 Zarządu Powiatu w Parczewie z dnia 27 czerwca 2018 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Parczewie, ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych na drogach powiatowych, z czego dwa przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie z wolnej ręki jako postępowanie uzupełniające:

- postępowanie z 2016 r. na „Przebudowę drogi powiatowej nr 1228L Kopina-Milanów na odcinku od km 17+030 do km 22+503 w zakresie przebudowy jezdni oraz przebudowy i budowy chodników i zjazdów” – wartość zamówienia według umowy 3.246.795,03 zł brutto (przetarg nieograniczony);
- postępowanie z 2016 r. na „Przebudowę drogi powiatowej nr 1228L Kopina-Milanów na odcinku od km 17+030 do km 22+503 w zakresie przebudowy jezdni oraz przebudowy i budowy chodników i zjazdów – roboty uzupełniające”, wartość zamówienia według umowy 80.073,75 zł brutto (zamówienie w trybie z wolnej ręki);
- postępowanie z 2018 r. na „Remont drogi powiatowej nr 1615L na odcinku od km 0+003 w miejscowości Podedwórze do km 5+203 w miejscowości Zaliszcze” wartość zamówienia według umowy 2.248.267,80 zł brutto (przetarg nieograniczony).

Wzory umów o udzielenie ww. zamówień publicznych, stanowiące element SIWZ, zawierały zapisy dotyczące zapewnienia należytej jakości robót i materiałów, m.in. zapisy dotyczące odbioru robót, atestów i aprobat technicznych na stosowane materiały, zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz kar umownych. Postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości zabezpieczały interesy inwestora publicznego. W dokumentach przetargowych dotyczących przebudowy drogi 1228L oraz remontu drogi 1615L wymagano od wykonawcy opracowania i przedstawienia do akceptacji programu zapewnienia jakości (pkt 6.1. Szczegółowych Specyfikacji Technicznych¹⁵). Wymagania w zakresie kontroli jakości robót i materiałów zawarte były w SIWZ i STWiOR.

(akta kontroli, str. 27-105, 668-675)

2.2. W STWiOR przebudowy drogi 1615L oraz remontu drogi 1228L zamawiający określił zakres robót do wykonania, warunki realizacji oraz obowiązki wykonawcy, wymagania dotyczące właściwości wyrobów, ich transportu oraz wytyczne organizacji ruchu na czas realizacji robót, odbioru końcowego i warunki płatności.

Opisano wymagania dotyczące sprzętu i maszyn, które wykonawca zobowiązany był zastosować w odniesieniu do przepisów ruchu drogowego; inspektor nadzoru został uprawniony do pobierania próbek i badania materiałów niezależnie od wykonawcy. Określono warunki odbioru końcowego, konieczność przedłożenia dokumentacji zawierającej m.in. atesty, aprobaty techniczne na materiały i badania składu mieszanek mineralno-asfaltowych. Nałożono na wykonawców obowiązek stosowania materiałów, które posiadają certyfikaty oraz deklaracje zgodności z normami. Ustalono, że odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu, powinien umożliwić wykonanie ewentualnych korekt i poprawek.

(akta kontroli, str. 106-107)

¹⁵ Dalej: „SST”.

2.3. Zamówienia objęte kontrolą zostały udzielone na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ oraz regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie¹⁷.

W wyniku analizy ww. zamówień stwierdzono, że:

- postępowania przeprowadziła komisja przetargowa powołana zarządzeniami Starosty Parczewskiego nr 51/2018 z 2 lipca 2018 r. i nr 12/2016 z 23 lutego 2016 r. (w postępowaniu uzupełniającym udzielonym w trybie z wolnej ręki, nie powołano komisji przetargowej),
- wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp,
- przedmiot zamówień określono i jego wartość opisano zgodnie z art. 32 – 33 i 35 pzp,
- SIWZ zawierały elementy określone w art. 36 pzp,
- ogłoszenia o zamówieniu zawierały informacje wymagane art. 41 pzp i zostały zamieszczone w sposób określony w art. 11 i 40 pzp,
- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, stosownie do art. 91 pzp,
- dopełniono obowiązku zawiadamiania wykonawców i zamieszczania informacji o wyborze oferty zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp,
- wystąpiły przypadki odrzucenia dwóch ofert wykonawców wykluczonych¹⁸ za przynależność do grupy kapitałowej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 5 pzp, oferenci wykluczeni z udziału w postępowaniu nie złożyli protestów w sprawie wykluczenia,
- treści umów zawartych z wybranymi wykonawcami były zgodne ze złożonymi przez nich ofertami, w umowach z wykonawcami wprowadzono postanowienia dotyczące kar umownych w przypadku niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania. Wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy (dwie gwarancje ubezpieczeniowe).

(akta kontroli, str. 27-105, 564-565, 654-680)

2.4. Postanowienia zawartych umów odpowiadały istotnym dla zamawiającego warunkom określonym w SIWZ oraz treści ofert złożonych przez wykonawców robót, w tym dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. W umowach dotyczących przebudowy dróg wykonawca udzielił gwarancji na następujące okresy:

- 60 miesięcy dla robót wykonanych na drodze 1228L (60 miesięcy na roboty uzupełniające),
- 72 miesiące dla robót wykonanych na drodze 1615L.

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

- za opóźnienia w wykonaniu robót,
- za opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych podczas odbioru ostatecznego, w okresie rękojmi i obowiązywania gwarancji,
- za spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy, dłuższej niż 10 dni,
- odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy,
- w przypadku, gdy czynności zastrzeżone dla kierownika budowy lub kierowników robót będzie wykonywała inna osoba niż zaakceptowana przez zamawiającego.

¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: „pzp”.

¹⁷ Uchwały Zarządu Powiatu w Parczewie: nr 77/288/2012 z dnia 26 listopada 2012 r., nr 66/319/2017 z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Parczewie.

¹⁸ Wykluczono dwóch wykonawców na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 5 pzp należących do tej samej grupy kapitałowej.

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

(akta kontroli str. 27-28, 108-132)

2.5. Dokonano zmiany umowy na przebudowę drogi 1228L. Strony w dniu 13.07.2016 r. podpisały aneks wydłużający termin realizacji zadania z 15.07.2016 r. do dnia 29.07.2016 r. (zgodnie z § 4 ust. 7 pkt 7.8 umowy). Stwierdzono konieczność rozwiązania odwodnienia w obrębie skrzyżowania drogi powiatowej nr 1228L z drogą powiatową nr 1601L w km 20+385,3 i z drogą wojewódzką nr 813 w km 22+503. Zmiana tego terminu nie wpłynęła na obowiązującą ubezpieczeniową gwarancję należytego wykonania kontraktu oraz usunięcia wad i usterek. Powiat podpisał umowę Nr 032.121.2016.AZ na roboty uzupełniające, poprzedzone przeprowadzeniem postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp.

(akta kontroli str. 108-120)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i przeprowadzenie przez Starostwo objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane prowadzone na drogach powiatowych. Postępowania o udzielenie zamówień zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zawarte umowy odpowiadały warunkom ustalonym w SIWZ oraz wybranym ofertom i należyście zabezpieczały interesy inwestora publicznego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Szczegółową kontrolą objęto realizację dwóch zadań:

1) remont w 2018 r. drogi powiatowej nr 1615L (klasa techniczna „Z” - droga zbiorcza) na odcinku od km 0+003 w miejscowości Podedwórze do km 5+203 w miejscowości Zaliszcze o długości 5,2 km;

2) przebudowę w 2016 r. drogi powiatowej nr 1228L (klasa techniczna „Z” - droga zbiorcza) na odcinku Kopina – Milanów od km 17+030 do km 19+362 o długości 2,332 km (etap I) i na odcinku Milanów – Kostry od km 19+498 do km 22+503 o długości 3,005 km (etap II), o długości ogółem 5,337 km.

Remont drogi 1615L realizowano na podstawie zgłoszenia zamiaru przystąpienia do robót budowlanych¹⁹, o którym mowa w art. 30 ustawy prawo budowlane. Przebudowę I etapu drogi nr 1228L przeprowadzono na podstawie pozwolenia na budowę²⁰, natomiast przebudowy II etapu tej drogi dokonano na podstawie zgłoszenia zamiaru przystąpienia do robót budowlanych²¹.

Do realizacji robót budowlanych przystąpiono po uprawomocnieniu się zgłoszeń oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Place budowy (odcinki ww. dróg), przekazano w terminach określonych w umowach o roboty budowlane²²: 1615L – 30.08.2018 r.,

¹⁹ Zgłoszenia dokonał Starosta Parczewski w dniu 14 czerwca 2018 r. (AZ-VII.6743.229.2018).

²⁰ Decyzja Nr 279/11 Starosty Parczewskiego z dnia 30 września 2011 r.

²¹ Zgłoszenia dokonał Starosta Parczewski w dniu 28 sierpnia 2015 r. (pismo nr AZ-VII.6743.499/2015).

²² Zgodnie z § 4 ust. 5 umowy nr 032.136.2018.AZ z dnia 08.08.2018 r. oraz § 4 ust. 5 umowy nr 032.77.2016.AZ z dnia 01.04.2016 r.

1228L (oba etapy) – 06.04.2016 r. Wraz z placami budowy przekazano dzienniki budów, STWiOR, dla drogi nr 1615L koncepcję projektową, a dla drogi 1228L dokumentację projektową. Przekazania placów budowy dokonano protokołami i odnotowano w dziennikach budowy. Wykonawcy przyjęli na czas robót odpowiedzialność za wszelkie urządzenia stanowiące wyposażenie dróg.

(akta kontroli, str. 139-146, 179-246)

Według STWiOR dotyczących remontu drogi 1615L i przebudowy drogi 1228L, do obowiązków wykonawcy należało opracowanie i przedstawienie do akceptacji inżyniera/kierownika – projektu Programu Zapewnienia Jakości (dalej: „PZJ”). Wykonawcy przed przystąpieniem do robót budowlanych²³ opracowali PZJ i przedstawili do akceptacji inspektorowi nadzoru. PZJ zawierał m.in. organizację wykonania i sposób prowadzenia robót, organizację ruchu na budowie oraz oznakowanie robót, zapisy dotyczące BHP, wykaz zespołów roboczych, ich kwalifikacje i przygotowanie praktyczne, wykaz osób odpowiedzialnych za jakość i terminowość wykonania robót, system kontroli i sterowania jakością robót, urządzenia i sprzęt do kontroli jakości wykonywanych robót, sposób oraz formę gromadzenia wyników badań laboratoryjnych i przekazywanie informacji inspektorowi nadzoru, urządzenia pomiarowo kontrolne, sposób zabezpieczenia materiałów przed utratą ich właściwości w czasie transportu, sposób prowadzenia pomiarów i badań podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót, sposób postępowania z materiałami i robotami nie odpowiadającymi wymaganiom.

Inspektor nadzoru inwestorskiego nie wyegzekwował od wykonawcy remontu drogi 1615L – geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, wymaganej w § 12 ust. 3 umowy nr 032.136.2018.AZ z dnia 8.08.2018 r. oraz pkt 8.4.2. SST.

(akta kontroli, str. 60-61, 69-75, 147-178)

Od dnia 09.09.2015 r. odcinek drogi 1615L (od m. Podedwórze przez wieś Zaliszcze do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1616L w m. Zaliszcze) został zamknięty (do odwołania) na podstawie czasowego projektu organizacji ruchu zatwierdzonego przez Starostę Parczewskiego, ze względu na zniszczoną nawierzchnię i zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wykonawca przed przystąpieniem do robót budowlanych przebudowy drogi 1228L przedstawił zatwierdzony przez Starostę Parczewskiego²⁴ projekt czasowej organizacji ruchu (zgodnie z § 4 ust. 7 pkt 7.8 umowy).

(akt kontroli, str. 248-251, 432-433)

3.2. Remont drogi 1615L rozpoczęto i zakończono w terminie określonym w umowie zawartej z wykonawcą: rozpoczęcie robót 30.08.2018 r. (przekazanie placu budowy), zakończenie 5.10.2018 r. Przebudowę drogi nr 1226L rozpoczęto w terminie zgodnym z umową (tj. w dniu 6.04.2016 r.), a zakończono w terminie określonym w aneksie do umowy z dnia 1.04.2016 r., tj. w dniu 28.07.2016 r. Zmiany terminu zakończenia robót (z 15.07.2016 r. na 29.07.2016 r.) dokonano ze względu na konieczność rozwiązania odwodnienia w obrębie skrzyżowania drogi powiatowej nr 1228L z drogą powiatową nr 1601L w km 20+385,3 i z drogą wojewódzką nr 813 w km 22+503. Rozpoczęcia i zakończenia robót potwierdzone zostały wpisami w dziennikach budowy.

(akta kontroli, str. 8-132, 186-246, 526-540, 676-678)

²³ Dnia 30.08.2018 r. dla drogi 1615L oraz 06.04.2018 r. dla drogi 1228L.

²⁴ Nr rej. 139 z dnia 25.03.2016 r.

3.2.1. Według umowy i kosztorysu ofertowego robót, na drodze powiatowej 1615L należało wykonać remont, który zakładał położenie warstwy wyrównawczej z tłucznia (na długości 2 km), warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego (na długości 5,2 km) i warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego (na długości 5,2 km). Kontrolerzy NIK przeprowadzili oględziny w zakresie parametrów ilościowych wykonania robót drogowych oraz obecnego stanu nawierzchni. Stwierdzono, że w ramach remontu drogi warstwa ścieralna z betonu asfaltowego wykonana została na całej szerokości jezdni złączeniem technologicznym wzdłuż osi. W wyniku pomiarów dokonanych w 10 punktach ustalono, że szerokość remontowanej jezdni wynosiła średnio 5,56 m na długości 5,2 km zgodnie z umową i kosztorysem ofertowym. W dniu oględzin ogólny stan nawierzchni był zadowalający²⁵. Stwierdzono uszkodzenia miejscowe nawierzchni, które występowały w km:

- 0+288 i 0+440 – wykruszenia krawędzi jezdni o długości od 0,15 m do 0,5 m, szerokości od 0,1 m do 0,15 m,
- 0+774 – pęknięcie podłużne o długości 0,5 m w odległości 0,1-0,5 m od lewej krawędzi jezdni,
- 1+231 – pęknięcie podłużne przy krawędzi lewej strony jezdni o długości 10 m,
- 2+350 – łaty o wymiarach 2,70 m x 2,0 m i pęknięcia podłużne przy krawędzi po stronie lewej i prawej na całej długości mostu na rzece Zielawie.

Oględziny wykazały, że pobocze jezdni (nieobjęte remontem), w miejscach gdzie droga przebiegała nasypem (km 0+271 – km 3+332 oraz km 4+050 – km 4+900) było obniżone względem nawierzchni jezdni (do 0,5 m). Umocnienie skarp i poboczy tego odcinka drogi nie było przewidziane zakresem tego zamówienia (zadanie dotyczące remontu drogi 1615L).

(akta kontroli, str. 252-307, 546,547, 308-355, 562-563)

3.2.2. Według umowy i kosztorysu ofertowego robót, na drodze 1228L należało wykonać m.in.: ułożenie warstw bitumicznych na nawierzchni jezdni, przebudowę chodnika dla pieszych, przebudowę zatoki postojowej, wykonanie zjazdów na posesje i do pól, wykonanie przepustów i poręczy nad przepustami, utwardzenie poboczy kruszywem, wykonanie oznakowania poziomego i uzupełnienie pionowego. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że przebudowę drogi 1228L wykonano na odcinku 2332 m (I etap) i 3005 m (II etap) zgodnie z umową. W etapie I wykonano: nawierzchnię bitumiczną o szerokości 5,7 m, utwardzono kruszywem pobocze o szerokości 1,25 m, zjazdy o nawierzchni bitumicznej. W etapie II wykonano chodniki z kostki betonowej o szerokości od 1,7 m do 2,0 m nawierzchnię jezdni o szerokości od 5,8 do 7,1 m, przepusty o przekroju 80 cm, barierki ochronne nad przepustami, zjazdy o nawierzchni bitumicznej i z kostki brukowej, oznakowanie poziome i pionowe. Warstwa ścieralna wykonana została złączeniem technologicznym wzdłuż osi jezdni. W dniu oględzin (I etap) stwierdzono wykruszenia nawierzchni prawej strony jezdni i pęknięcia podłużne, szczególnie po prawej stronie jezdni o łącznej długości 307 m. W km 19+498 (II etap) oględziny wykazały uszkodzony chodnik na długości 5 m (częściowy brak kostki i brak obrzeża), a na skrzyżowaniu ulic Spółdzielczej z Konopnicką w miejscowości Milanów uszkodzony ściek skarpowy (podmyty), nie posiadał obrzeża. W dniu oględzin ogólny stan nawierzchni (etap I i II) był zadowalający²⁶.

Według projektu wykonawczego „Przebudowa drogi powiatowej nr 1228L Kopina-Milanów na odcinku od km 17+030 do km 22+503 w zakresie przebudowy jezdni oraz przebudowy i budowy chodników i zjazdów” (załącznik nr 1 do SIWZ), w ulicy

²⁵ Klasa B według wytycznych stosowania oceny stanu nawierzchni SOSN, wprowadzonych zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 4 marca 2002 r.

²⁶ Klasa B według wytycznych stosowania oceny stanu nawierzchni SOSN, wprowadzonych zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 4 marca 2002 r.

Marii Konopnickiej (w rejonie szkoły) przewidziano wykonanie miejsc postojowych dla samochodów osobowych (zatoka postojowa z kostki brukowej kolorowej). Również kosztorys inwestorski (lp. 9.4) i kosztorys ofertowy (lp. 93) uwzględniały wykonanie zatoki postojowej. Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy zadanie powinno być wykonane zgodnie z ofertą wykonawcy, koncepcją projektową i SIWZ. Oględziny przeprowadzone w dniu 26.07.2019 r. wykazały brak wykonania wymienionej zatoki postojowej. Kierownik Wydziału wyjaśnił, że w trakcie realizacji robót budowlanych wobec szkoły średniej rozpoczęła się procedura wygaszania nauczania (ostatecznie zakończona w 2017 r.). W związku z tym zapadły ustalenia o braku zasadności realizacji zatoki postojowej przy tej szkole. W zamian wykonawca wykonał dodatkowo modernizację (kruszywem łamanym) nieujętych w projekcie dziewięciu zjazdów do pól na odcinku Kostry - Milanów. Powyższe zmiany ze względu na fakt, że roboty na tym odcinku nie były realizowane na podstawie pozwolenia na budowę tylko zgłoszenia nie wymagały zmian w projekcie. Zakres robót na zjazdach obejmował wykonanie robót ziemnych (korytowanie) i wykonanie nawierzchni zjazdu z kruszywa łamanego.

Inspektor nadzoru nie wyegzekwował od wykonawcy ujęcia w dzienniku budowy wpisów dotyczących robót związanych z modernizacją zjazdów (korytowanie, oraz wykonanie nawierzchni zjazdów z kruszywa łamanego).

(akta kontroli, str. 352-307, 440-492, 553-561, 571-653)

3.3. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy prawo budowlane, inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie. Zarząd Powiatu Parczewskiego w ramach realizacji zadań, zawarł umowę na sprawowanie funkcji inspektora nadzoru dla drogi nr 1615L oraz 1228L. Posiadali oni kwalifikacje formalne wymagane do sprawowania tej funkcji w odniesieniu do robót budowlanych na drogach w specjalności drogowej, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy prawo budowlane oraz instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń. W umowach z wykonawcami i STWiOR remontu drogi 1615L oraz przebudowy drogi 1228L postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2016 r. o wyrobach budowlanych²⁷, wykonawca będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości.

Badania laboratoryjne miały być przeprowadzane przez laboratorium wykonawcy (pkt 6.2. SST). Laboratorium zewnętrzne wykonywało badania receptur betonu asfaltowego do warstwy wyrównawczej i ścieralnej. Próbkę do badań pobierał wykonawca.

(akta kontroli, str. 356-368)

3.3.1. Roboty zanikające na drodze 1615L zostały odebrane po otrzymaniu wyników badań warstwy wyrównawczej (masa mineralno-asfaltowa i tłuczeń), natomiast roboty końcowe, po otrzymaniu wyników badań warstwy ścieralnej. W trakcie realizacji zadania inspektor nadzoru udokumentował w dzienniku budowy dokonanie sprawdzenia wykonania:

- wyrównania istniejącej nawierzchni kruszywem łamanym 0/31,5, oceniając jako prawidłowe i zalecając kontynuowanie robót, a następnie zezwolił na wykonywanie robót nawierzchniowych;
- warstwy wyrównawczej z masy mineralno-asfaltowej, ocenił jako prawidłowe i zezwolił na kontynuowanie;
- skropienia warstwy wyrównawczej;
- warstwy ścieralnej, ocenił jako prawidłowe.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 266, ze zm., dalej: „ustawa o wyrobach budowlanych”.

Inspektor potwierdził wykonanie robót przy remoncie drogi nr 1615L zgodnie z umową, przedłożone wyniki badań i pomiarów uznał za prawidłowe. Wykonawca przygotował i przekazał Starostwu przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy, kosztorys powykonawczy, opinię laboratoryjną na roboty drogowe, wyniki pomiarów kontrolnych, wyniki badań masy bitumicznej, receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje i właściwości użytkowych i zgodności materiałów.

(akta kontroli, str. 186-196, 369-431)

3.3.2. Roboty zanikające na drodze 1228L (I etap) zostały odebrane, po otrzymaniu wyników badań warstwy wyrównawczej, natomiast roboty końcowe, po otrzymaniu wyników badań warstwy ścieralnej (położonej na zjazdach).

W trakcie realizacji zadania inspektor nadzoru udokumentował w dzienniku budowy dokonanie sprawdzenia kontroli oceniając wykonane roboty jako prawidłowe i zalecając kontynuowanie robót: wykonania frezowania korekcyjnego nawierzchni, wykonywania warstwy wyrównawczej, wykonanie koryt pod zjazdu, wykonanie koryt pod umocnienie poboczy, kontroli warstwy wiążącej i prawidłowości zagęszczenia poboczy (na podstawie przedkładanych przez wykonawcę wyników badań kontrolnych). Potwierdził wykonanie robót przebudowy drogi nr 1228L w km 17+030 do km 19+362.

W II etapie przebudowy drogi 1228L inspektor nadzoru poświadczył w dzienniku budowy prawidłowe wykonanie robót regulacyjnych krawężników i chodników, robót brukarskich, zagęszczenia podłoża pod chodnikami i zjazdami, na podstawie przedkładanych przez wykonawcę wyników badań kontrolnych. Odbierał roboty zanikające i ulegające zakryciu, takie jak: wykonanie koryta wraz z profilowaniem i zagęszczeniem podłoża pod umocnieniem poboczy, skropienie nawierzchni emulsją asfaltową. Wykonawca przygotował i przekazał Powiatowi przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy; opis technologiczny; wyniki pomiarów kontrolnych warstwy ścieralnej, wiążącej i wyrównawczej oraz poboczy w zakresie spadku poprzecznego, nierówności poprzecznej i podłużnej; wyniki badań masy bitumicznej; receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów.

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

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że opierano się na badaniach wykonawców, na przedłożonych deklaracjach i certyfikatach. Powiat nie był informowany o terminie pobierania próbek. Inspektor nadzoru uczestniczył w czynnościach pobierania próbek do badania.

Starosta Powiatu wyjaśnił, że laboratoria, które wykonywały zlecone przez wykonawców badania stosowanych materiałów nie posiadały akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji.

(akta kontroli str. 247, 434-492)

3.4. Odbioru dwóch objętych badaniem zadań dokonano w terminach określonych w umowach, po zgłoszeniu robót do odbioru przez wykonawców i potwierdzeniu wykonania robót przez inspektorów nadzoru stosownymi wpisami w dziennikach budowy. Zgodnie z umowami z czynności odbioru tych zadań spisano protokoły, w których stwierdzono wykonanie robót zgodnie z dokumentacją i umową oraz

zgodnie z dziennikiem budowy i rozliczeniem końcowym. W zakresie wykonania robót pod względem technicznym i technologicznym nieprawidłowości nie stwierdzono. Wystawiono "dobrą" ogólną ocenę wykonanych robót.

Odbiorów końcowych remontu drogi 1615L i przebudowy drogi 1228L dokonano po przedłożeniu przez wykonawców dzienników budowy oraz operatów kołaudacyjnych. Operaty kołaudacyjne nie zawierały rozliczeń finansowych robót, ze względu na ryczałtowy charakter zawartych umów. Kwoty zostały potwierdzone w protokołach odbioru końcowego.

(akta kontroli, str. 186-246, 517-519, 532-534, 543-545, 369-431, 440-492)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starostwo nie zleciło w ramach zadania dotyczącego remontu drogi nr 1615L oraz do czasu kontroli NIK nie wyegzekwowało od ZDP (podległej jednostki organizacyjnej) umocnienia poboczy do stopnia zapewniającego bezpieczeństwo ruchu poruszających się na tej drodze (remontowany w 2018 r. odcinek drogi powiatowej nr 1615L).

Według załącznika nr 1 do SIWZ zadania „Remont drogi powiatowej nr 1615L na odcinku od km 0+003 w m. Podedwórze do km 5+203 w m. Zaliszcze” wykonanie prac mających na celu przywrócenie geometrii skarp i zieleńców w pasie drogi powiatowej miało być zrealizowane przez ZDP.

Starosta wyjaśnił, że remont odcinka drogi 1615L zakończono w październiku 2018 r. i ZDP nie był w stanie do końca roku pozyskać materiału niezbędnego do odtworzenia obustronnych poboczy na pięciokilometrowym odcinku. W związku z wykonywaną obecnie dużą inwestycją drogową udało się pozyskać betonowy materiał rozbiórkowy (krawężniki, kostka betonowa i obrzeża), który zostanie skruszony i wykorzystany do umocnienia poboczy i przywrócenia geometrii skarp i zieleńców. Prace będą rozpoczęte na początku września 2019 r.

(akta kontroli, str. 283-284, 553-555)

2. Nie wyegzekwowano należytej jakości wykonania nawierzchni na całej długości mostu na rzece Zielawie, położonego na remontowanym w 2018 r. odcinku drogi nr 1615L. W trakcie oględzin stwierdzono, że na całej długości ww. odcinka drogi występują pęknięcia podłużne przy krawędzi po stronie lewej i prawej oraz łąty o wymiarach 2,70 m x 2,0 m. Kwestie jakości wykonania tego odcinka drogi były również opisane w artykule opublikowanym na stronie internetowej tygodnika lokalnego „Wspólnota” w dniu 07.06.2019 r. pod tytułem „Wykonawca zrobił fuszerkę gratis na drodze, którą otwierał premier ...”, zamieszczono opis i zdjęcie stanu nawierzchni na moście z widoczną roślinnością wyrastającą z podłużnych i poprzecznych pęknięć.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że „(...) w zakresie zadania pn. Remont drogi powiatowej nr 1615L na odcinku od km 0+003 w do km 5+203 (wg opisu przedmiotu zamówienia) nie było ujęte wykonanie remontu na istniejącym moście na rzece. Właścicielem działki pod rzeką był Wojewódzki Zarząd Melioracji Wodnych w Lublinie obecnie Wody Polskie. Wymogiem ubiegania się o dofinansowanie było, aby roboty realizowane w ramach tego zadania wykonywane były na drodze (czyli również gruntach) będącej własnością wnioskodawcy. W związku z tym, że Powiat Parczewski nie jest właścicielem gruntu na odcinku ok. 29 mb drogi, odcinek ten wyłączony został z zadania. Ostatecznie odcinek ten został wykonany we własnym zakresie przez wykonawcę robót minimalną grubością masy asfaltowej w celu przywrócenia równości nawierzchni na moście”.

NIK zauważa, że remont nie dotyczył konstrukcji mostu, tylko nawierzchni drogi przebiegającej przez most. W kilometrażu opisującym zakres robót budowlanych (zał. nr 1 do SIWZ – opis ogólny przedmiotu zamówienia) nie wyłączono przedmiotowego odcinka nawierzchni z zakresu robót. Umowa również nie zawierała takich wyłączeń. Według opisu przedmiotu zamówienia, remontem objęto cały odcinek długości 5200 m od km 0+003 w m. Podedwórze do km 5+203 w m. Zaliszcze.

(akta kontroli, str. 92, 283-307, 345-348, 546-547, 562, 566-570)

3. Inspektor nadzoru nie wyegzekwował od wykonawcy remontu drogi powiatowej nr 1615L geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, wymaganej w § 12 ust. 3 umowy nr 032.136.2018.AZ z dnia 8.08.2018 r. oraz pkt 8.4.2. Szczegółowych Specyfikacji Technicznych.

Starosta wyjaśnił, że ustawa prawo budowlane w przypadku wykonywania robót budowlanych polegających na remoncie nie obliuguje inwestora do wykonania inwentaryzacji geodezyjnej, a w wyniku przeoczenia informacja dotycząca geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej nie została usunięta z § 12 ust. 3 umowy.

(akta kontroli, str. 69-72, 108-132, 493-494, 526-531)

4. Nie udokumentowano pisemnie zmian w zakresie robót przy przebudowie w 2016 r. drogi powiatowej nr 1228L na odcinku Milanów – Kostry od km 19+498 do km 22+503. Inwestor rezygnując z wykonania zatoki postojowej przy szkole średniej oraz zlecając wykonanie w zamian innych robót dodatkowych (modernizację kruszywem łamanym nieujętych w projekcie dziewięciu zjazdów do pól), winien pisemnie udokumentować ustalenia w tym zakresie poczynione z wykonawcą. Ponadto Inspektor nadzoru nie wyegzekwował od wykonawcy zadania potwierdzania faktycznie wykonanych robót²⁸, tj. ujęcia w dzienniku budowy wpisów dotyczących prac związanych z modernizacją zjazdów (korytowanie, oraz wykonanie nawierzchni zjazdów z kruszywa łamanego) wykonanych w zamian za zatokę postojową.

Według pkt 6.8. Szczegółowych Specyfikacji Technicznych (Wymagania Ogólne) dziennik budowy jest wymagany dokumentem prawnym obowiązującym zamawiającego i wykonawcę w okresie od przekazania wykonawcy placu budowy do końca okresu gwarancyjnego. Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika budowy zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1) ustawy prawo budowlane spoczywa na wykonawcy (kierowniku budowy).

W dzienniku budowy, zgodnie z 2 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 zdrowia²⁹ należało wpisywać m.in. przebieg robót. Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia, dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla obiektu budowlanego, wymagającego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia.

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami dla budowy obiektów, dla których nie jest wymagane pozwolenie na budowę – za wyjątkiem budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b, 19 i 19a ustawy prawo budowlane (tzw. zgłoszenie z projektem) – inwestor nie ma obowiązku zapewnić kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych, nadzoru nad robotami. Realizacja takich robót wyłączona jest również z obowiązku prowadzenia dziennika budowy.

²⁸ „Przebudowa drogi powiatowej nr 1228L Kopina-Milanów na odcinku od km 19+948 do km 22+503 w zakresie przebudowy jezdni oraz przebudowy i budowy chodników i zjazdów”.

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 963.

NIK zauważa, że Starostwo wprowadziło obowiązek prowadzenia dzienników budowy dla tych zadań poprzez zamieszczenie odpowiednich zapisów w STWiOR, stanowiących element umowy zawartej z wykonawcami.

(akta kontroli, str. 73-75, 493-494)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie wszystkie zadania z zakresu nadzoru nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach powiatu parczewskiego w latach 2016 – 2018 wykonywane były prawidłowo. SP podjęło działania dla zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad przebiegiem robót budowlanych na objętych szczegółową kontrolą zadaniach dotyczących remontu drogi powiatowej 1615L i przebudowy drogi 1228L (II etap). Dla tych zadań Powiat ustanowił inspektorów nadzoru inwestorskiego. Inspektorzy nie zawsze jednak prawidłowo sprawowali merytoryczny nadzór nad realizacją robót budowlanych. Nie zapewnili rzetelnego wywiązywania się wykonawców robót z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy zgodnie z postanowieniami umów, określającymi zasady prowadzenia tej dokumentacji. Nie wyegzekwowano od wykonawcy remontu drogi powiatowej nr 1615L należytej jakości wykonania nawierzchni na całej długości mostu na rzece Zielawie, a także geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Przy przebudowie w 2016 r. drogi powiatowej nr 1228L inwestor zrezygnował z wykonania zatoki postojowej zlecając wykonanie w zamian innych robót (modernizacja zjazdów) bez pisemnych uzgodnień dokumentujących poczynione zmiany. Również w dzienniku budowy nie udokumentowano prac związanych z modernizacją ww. zjazdów wykonanych w zamian za zatokę postojową. Starostwo nie zapewniło realizacji odpowiedniego zakresu robót remontowych wykonywanych na drodze nr 1615L, tj. wykonania utwardzonych poboczy.

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 dniu 21.06.2019 r. przeprowadzono przegląd gwarancyjny robót budowlanych³⁰ remontowanej drogi 1615L. Okres gwarancyjny ustalono od 13.10.2018 r., do 12.10.2024 r., tj. 72 miesiące. W ramach przeglądu komisja stwierdziła wystąpienie następujących wad i usterek: spękania przy zjazdach na pola, pęknięcia poprzeczne i podłużne, spękania przy prawej krawędzi jezdni, w kilku miejscach mechaniczne uszkodzenia nawierzchni, wgłębienia od kół maszyn rolniczych. Stan nawierzchni oceniono jako „zadowalający”. Komisja wskazała sposób usunięcia wad przez wykonawcę: uszczelnienie spękań grysem i emulsją, naprawę krawędzi jezdni, wyznaczyła termin usunięcia wad na 30 dni od dnia otrzymania protokołu przez wykonawcę. Do dnia zakończenia kontroli NIK (9.08.2019 r.), Starostwo nie przekazało protokołu do wykonawcy.

W dniu 27.06.2019 r. przeprowadzono przegląd gwarancyjny robót budowlanych³¹ przebudowanej drogi 1228L. Okres gwarancyjny ustalono od 9.08.2016 r. do 8.08.2021 r. W ramach przeglądu komisja stwierdziła m.in. następujące wady i usterki: poprzeczne i podłużne spękania nawierzchni, ubytki lepiszcza i kruszywa na całej długości, uszkodzenie chodnika przed torami, popękane i połamane płyty na chodniku. Stan nawierzchni bitumicznej oceniono jako „dobry”, chodnika „zadowalający”. Komisja wskazała sposób usunięcia wad przez wykonawcę:

³⁰ Przegląd robót w okresie gwarancji z 21.06.2019 r – protokół z przeglądu odcinka od km 0+000 do km 10+912.

³¹ Przegląd robót w okresie gwarancji z 27.06.2019 r – protokół z przeglądu odcinka od km 17+030 do km 22+503.

uszczelnienie grysem i emulsją, naprawę ubytków, podniesienie chodników, naprawa płyt chodnikowych i krawężników, naprawa studzienek kanalizacyjnych, wyznaczyła termin usunięcia wad na 30 dni od dnia otrzymania protokołu przez wykonawcę. Do dnia zakończenia kontroli NIK (9.08.2019 r.), Starostwo nie przekazało protokołu do wykonawcy. W przypadku realizacji ww. zadań, nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych i egzekwowania ich od wykonawcy.

(akta kontroli, str. 108-116, 121-132, 524-531, 524-525, 548-549)

4.2. W przypadku remontu drogi 1615L i przebudowy 1228L Powiat żądał zabezpieczenia należytego wykonania umów w wysokości 10% wartości umownej brutto. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie w żądanej wysokości w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Gwarancja należytego wykonania umowy na przebudowę drogi 1228L uległa w dniu 7.09.2016 r. redukcji do 30% kwoty gwarancji stanowiącej zabezpieczenie należności z tytułu niewłaściwego usunięcia wad lub usterek w okresie gwarancji. Gwarancja należytego wykonania umowy na remont drogi 1615L uległa w dniu 12.11.2018 redukcji do 30% kwoty gwarancji stanowiącej zabezpieczenie należności z tytułu niewłaściwego usunięcia wad lub usterek w okresie gwarancji.

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

(akta kontroli, str. 108-116, 121-132, 526-531, 520-523, 550-552)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym zakresie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Ujęcie w planach robót drogowych i zrealizowanie utwardzonych poboczy na wyremontowanym odcinku drogi nr 1615L.
2. Egzekwowanie od wykonawców robót prowadzenia dzienników budowy zgodnie z wymogami umów o roboty budowlane i STWiOR.
3. Dokonywanie odbioru wykonanych zadań po wyegzekwowaniu od wykonawcy robót wszystkich wymaganych dokumentów, określonych w STWiOR i umowach.

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, 14 sierpnia 2019 r.

Kontrolerzy
Dariusz Barej
Specjalista kontroli państwowej
/ - /

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis
/ - /

.....
podpis

.....
podpis

Monika Cieniuch
Starszy inspektor kontroli państwowej

/ - /
.....
podpis