



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.02.2019

Pan
Paweł Krępski
Wójt Gminy Milanów
Urząd Gminy Milanów
ul. Kościelna 11a, 21-210 Milanów

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 Milanów, ul. Kościelna 11a, 21-210 Milanów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Krępski, Wójt Gminy Milanów w okresie objętym kontrolą
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/91/2019 z 3 czerwca 2019 r. (akta kontroli, tom I str. 3-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd Gminy Milanów nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad realizacją zleconych robót drogowych. Zadania z tego zakresu nie były rzetelnie wykonywane. Nie przestrzegano istotnych wymogów formalno-prawnych oraz nie egzekwowano niektórych postanowień umownych określających warunki przystąpienia do przebudowy dróg, ich prowadzenia i dokonywania odbiorów. W szczególności:

- nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg, realizowanych w ramach dwóch zadań objętych kontrolą NIK⁴, opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorom nadzoru programu zapewnienia jakości (dalej: *PZJ*). Brak tych opracowań utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych;

¹ Dalej również: *Urząd Gminy* lub *Urząd*.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ *Przebudowa w zakresie nawierzchni drogi gminnej Nr 103719 L, Przebudowa (modernizacja) drogi gminnej Nr 103723 L w miejscowości Czeberaki*.

- nie wyegzekwowano od wykonawców przebudowy dróg, realizowanych w ramach ww. zadań, sporządzenia i stosowania przy prowadzeniu robót drogowych czasowej organizacji ruchu drogowego zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem. Urząd nie opracował też odpowiednio wcześniej – przed zgłoszeniem wykonywania robót – i nie uzgodnił projektów stałej organizacji ruchu. Na drodze gminnej nr 103719 L do dnia kontroli NIK nie wdrożono oznakowania, przewidzianego projektem zatwierdzonym w 2015 r.;
- nie wyegzekwowano od wykonawcy drogi nr 103719 L prowadzenia dziennika budowy, a dzienniki prowadzone dla dwóch pozostałych inwestycji objętych kontrolą NIK⁵ nie zawierały kompletnych wpisów, dotyczących jakości materiałów, informacji o pobieraniu próbek oraz wyników przeprowadzonych badań. Wymóg prowadzenia dzienników budowy dla tych inwestycji wynikał z postanowień zawartych umów w sprawie realizacji ww. zamówień, a także z zobowiązań wynikających ze Specyfikacji Technicznych Wykonania i Odbioru Robót, do których zapisy umowne się odwoływały.

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości nie wpłynęły negatywnie na wybór trybu lub na wynik postępowań o udzielenie zamówień.

Urząd nie podejmował odpowiednich, systematycznych działań, ukierunkowanych na ocenę stanu technicznego odcinków dróg objętych gwarancją, umożliwiającą ewentualne egzekwowanie od wykonawców naprawienia występujących wad lub usterek, jeszcze w okresie obowiązywania gwarancji lub rękojmi. Pomimo, że przegląd stanu technicznego drogi nr 103723 L, przeprowadzony w 2016 r., ujawnił występowanie odkształceń i spękań poprzecznych nawierzchni, nie kierowano do wykonawcy roszczeń o przeprowadzenie odpowiednich napraw. Podobny przegląd, który również ujawnił występowanie spękań, został przeprowadzony na drodze nr 103719 L dopiero kilka tygodni po upływie terminu obowiązywania gwarancji, co uniemożliwiło ewentualne dochodzenie wykonania napraw przez wykonawcę w ramach zobowiązań gwarancyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na koniec 2011 r. Wójt Gminy Milanów zarządzał siecią dróg o długości 109,7 km, z czego: 11,8 km dróg posiadało nawierzchnię twardą, a 97,9 km – nawierzchnię gruntową (18,7 km wzmocnioną i 79,2 km naturalną). Do końca 2018 r. łączna długość dróg gminnych nie uległa zmianie, natomiast wskutek przeprowadzonych inwestycji długość odcinków o nawierzchni twardej uległa zwiększeniu do 17,3 km (z czego 14,7 km stanowiły drogi o nawierzchni ulepszonej), natomiast długość dróg gruntowych zmniejszyła się do 92,4 km (na 23,2 km nawierzchnia była wzmocniona).

(akta kontroli, tom I str. 78-147)

⁵ Przebudowa (modernizacja) drogi gminnej Nr 103723 L w miejscowości Czeberaki; Przebudowa drogi gminnej Nr 101781 L w miejscowości Rudno.

⁶ 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.

1.2. W latach 2012-2018 przebudową objęto 8,9 km dróg gminnych. Na ten cel wydatkowano ogółem 3 385,1 tys. zł, w tym: 1 652,1 tys. zł ze środków własnych oraz 1 733,0 tys. zł z pozyskanych środków zewnętrznych⁷. We wskazanym okresie Gmina Milanów poniosła też wydatki w łącznej wysokości 718,4 tys. zł, stanowiące udział w finansowaniu przebudów dróg powiatowych przejętych przez Wójta Gminy w zarząd od Zarządu Powiatu Parczewskiego, wniosła także wkłady rzeczowe lub finansowe do prac na drogach publicznych niepozostających w zarządzie Wójta Gminy (łącznie 2 326,2 tys. zł, z czego w zakresie: budów – 771,2 tys. zł, przebudów – 896,6 tys. zł, remontów – 658,4 tys. zł).

(akta kontroli, tom I str. 148-155)

1.3. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem siecią dróg powiatowych realizował Wójt Gminy Milanów, przy pomocy dwóch pracowników Referatu Inwestycji Urzędu Gminy Milanów posiadających wyższe wykształcenie. Jeden z pracowników miał ukończone studia na kierunku zarządzanie (wcześniej zdobył tytuł technika budownictwa o specjalności budownictwo ogólne), natomiast drugi – studia na kierunku rolnictwo; pracownicy nie posiadali uprawnień budowlanych do kierowania robotami budowlanymi.

(akta kontroli, tom I str. 6-71)

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kontrolą objęto⁸ trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych na drogach gminnych:

- pn. *Przebudowa w zakresie nawierzchni drogi gminnej Nr 103719 L*, wszczęte 26.04.2013 r., zakończone podpisaniem umowy 23.05.2013 r. z wynagrodzeniem 197 543,49 zł brutto (dalej: *zadanie nr 1*);
- pn. *Przebudowa (modernizacja) drogi gminnej Nr 103723 L w miejscowości Czeberaki*, wszczęte 9.05.2014 r., zakończone podpisaniem umowy 10.06.2014 r. z wynagrodzeniem 212 244,40 zł brutto (dalej: *zadanie nr 2*);
- pn. *Przebudowa drogi gminnej Nr 101781 L w miejscowości Rudno*, wszczęte 1.02.2017 r., zakończone podpisaniem umowy 30.03.2017 r. z wynagrodzeniem 1 743 699,38 zł brutto (dalej: *zadanie nr 3*).

Wszystkie te postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Dwa pierwsze dotyczyły wykonania robót budowlanych, natomiast ostatnie – zadania drogowego w systemie *zaprojektuj i wybuduj*, gdzie przedmiotem zamówienia było zlecenie łącznie zaprojektowania i wykonania robót budowlanych.

Zgodnie z przygotowanymi przez Urząd projektami umów w sprawie udzielenia zamówień nr 1 i 2, przedmioty poszczególnych umów należało wykonać zgodnie z dokumentacją projektową i wytycznymi określonymi w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia⁹ (dalej: *SIWZ*), a także obowiązującymi normami i sztuką budowlaną. W myśl postanowień umownych, wykonawca zobowiązany był do użycia materiałów gwarantujących odpowiednią jakość, o parametrach określonych w dokumentacji projektowej i Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót (dalej: *STWiOR*). Projekt umowy na realizację zadania nr 3

⁷ W poszczególnych latach na budowę dróg gminnych wydatkowano: w 2012 r. – 212,5 tys. zł (122,5 tys. zł środki własne, 90,0 tys. zł środki zewnętrzne), w 2013 r. – 357,8 tys. zł (odpowiednio: 127,0 tys. zł i 230,8 tys. zł), w 2014 r. – 225,9 tys. zł (145,9 tys. zł i 80,0 tys. zł), w 2015 r. – 198,3 tys. zł (118,3 tys. zł i 80,0 tys. zł), w 2016 r. – 221,5 tys. zł (151,5 tys. zł i 70,0 tys. zł), w 2017 r. – 1 949,6 tys. zł (767,3 tys. zł i 1 182,3 tys. zł), w 2018 r. – 219,0 tys. zł (wyłącznie środki własne).

⁸ Te same zadania były przedmiotem ustaleń kontroli NIK, przytoczonych w dalszych punktach niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁹ Wśród załączników do SIWZ znalazły się Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót.

zakładał, że wykonanie projektu budowlanego drogi gminnej odbędzie się zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym oraz SIWZ, natomiast późniejsze roboty budowlane zostaną przeprowadzone zgodnie z programem funkcjonalno-użytkowym, SIWZ, a także opracowanymi przez wykonawcę: projektem budowlanym i STWiOR.

Wszystkie umowy przewidywały powołanie inspektorów nadzoru, uprawnionych m.in. do wydawania wykonawcom poleceń związanych z jakością, ilością robót i poleceń, które były niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia. Na każde wezwanie zamawiającego lub inspektora nadzoru wykonawca obowiązany był do okazania dokumentów stanowiących podstawę dopuszczenia materiałów do stosowania w budownictwie.

Postanowienia umowne odnosiły się do udzielonej przez wykonawcę gwarancji jakości wykonanych robót oraz jej długości¹⁰, w zakresie rękojmi wskazywały natomiast, że zamawiający ma prawo dochodzić uprawnień z tytułu rękojmi za wady, niezależnie od uprawnień wynikających z gwarancji (w przypadku zadań nr 1 i 2 zarówno treść umów, jak i protokołów odbioru robót, nie odnosiła się do długości okresu rękojmi; w umowie w sprawie realizacji zadania nr 3 skonkretyzowano długość okresu rękojmi, podając wymiar 5 lat). Projekty umów nie zawierały postanowień należycie precyzujących zasady dokonywania przeglądów w okresie gwarancji lub rękojmi, tj. po dokonaniu odbioru robót od wykonawcy. Zamawiający nie korzystał przy tym ze wzoru umowy udostępnionego przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych¹¹, który zawierał postanowienia przewidujące protokolarne dokonywanie m.in.: odbiorów końcowych – polegających na ocenie wykonania robót budowlanych będących przedmiotem umowy¹²; odbiorów gwarancyjnych – tj. cyklicznie wykonywanej kontroli skuteczności usunięcia przez wykonawcę ujawnionych wad fizycznych obiektu¹³; odbiorów ostatecznych – dokumentowanych protokołem sporządzanym jeszcze przed upływem okresu gwarancji jakości lub rękojmi, w zależności od tego, który okres jest dłuższy¹⁴. Opracowane przez zamawiającego wzory umów w sprawie realizacji ww. zadań zakładały dokonanie protokolarnego odbioru robót¹⁵, pod warunkiem potwierdzenia przez inspektora nadzoru zakończenia robót i kompletności oraz prawidłowości operatu kolaudacyjnego. Wykonawcy zobowiązywali się do usunięcia zawinionych wad zgłoszonych w okresie gwarancji lub rękojmi. Umowy nie zawierały natomiast żadnych zapisów, dotyczących trybu lub sposobu identyfikowania tych wad lub usterek przez zamawiającego (umowy nie odnosiły się do dokonywania ewentualnych przeglądów gwarancyjnych lub dokonywania protokolarnego odbioru robót tuż przed upływem, bądź po upływie okresu gwarancji/rękojmi).

(akta kontroli, tom I str. 167-171, 189-195, 286-290, 307-314, 490-496, 525-543)

Wójt Gminy wyjaśnił, że zamawiający przygotowując i prowadząc postępowania o udzielenie ww. zamówień publicznych korzystał z projektów umów przygotowanych przez radców prawnych prowadzących obsługę prawną Urzędu Gminy Milanów. Regulaminy oraz inne dokumenty przygotowywał z uwzględnieniem

¹⁰ W przypadku zadań nr 1 i 2 było to 36 miesięcy od odbioru robót, natomiast w przypadku zadania nr 3 – 60 miesięcy.

¹¹ Wzór umowy w sprawie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych dotyczących obiektu liniowego w rozliczeniu kosztorysowym, udostępniony przez Urząd Zamówień Publicznych pod adresem strony internetowej: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/wzorcowe-dokumenty/wzorcowe-umowy>.

¹² Podpisany protokół odbioru końcowego robót miał stanowić podstawę do dokonania końcowych rozliczeń stron.

¹³ Odbiory gwarancyjne miały być przeprowadzane dwukrotnie, przed upływem odpowiednio: okresu gwarancji jakości lub okresu rękojmi.

¹⁴ Odbiór ostateczny miał służyć potwierdzeniu usunięcia wszystkich wad ujawnionych w okresie rękojmi lub gwarancji jakości (w zależności od tego, który z podanych okresów był dłuższy), w celu potwierdzenia usunięcia tych wad i potwierdzenia wypełnienia przez wykonawcę wszystkich obowiązków wynikających z umowy.

¹⁵ Umowy dotyczące zadań nr 1 i 2 przewidywały dokonanie odbioru, nazwanego „ostatecznym”, w terminie 14 dni od daty zakończenia robót, natomiast umowa dotycząca zadania nr 3 – odbioru „końcowego” w terminie 7 dni od zawiadomienia zamawiającego o zakończeniu prac i zgłoszeniu gotowości ich odbioru.

wzorów opracowanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli, tom I str. 633, 638)

Przebieg realizacji robót budowlanych podlegał kontroli ze strony inspektora nadzoru. O wykrytych wadach lub usterkach związanych z przedmiotem zamówienia zamawiający miał zawiadomić wykonawcę, a ten miał je usunąć w terminie umownym (w przypadku zadań nr 1 i 2 było to 7 dni od otrzymania zawiadomienia, w przypadku zadania nr 3 – termin podlegał wyznaczeniu przez zamawiającego). W sytuacji nieusunięcia przez wykonawcę wad w tym terminie, zamawiającemu przysługiwało prawo zlecenia ich usunięcia osobie trzeciej, na koszt wykonawcy. Ponadto za opóźnienie w usunięciu wad przewidziano karę umowną naliczaną od wynagrodzenia całkowitego wykonawcy, od dnia wyznaczonego na usunięcie usterek, według stawki dziennej 0,5% – w przypadku zadań nr 1 i 2 oraz 0,1% – w przypadku zadania nr 3. Kary umowne w analogicznej wysokości przewidziano również w przypadku przekroczenia terminu wykonania zamówienia.

We wszystkich badanych projektach umów, a następnie w podpisanych umowach przewidziano zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości od 8% (zadanie nr 1) do 10% (pozostałe zadania) ceny całkowitej podanej w ofercie.

(akta kontroli, tom I str. 189-195, 307-314, 525-543)

2.2. Specyfikacje techniczne zawierały wymagania odnoszące się do sprawowania nadzoru przez inwestora nad jakością wykonywania zleconych robót drogowych, m.in. dotyczące: właściwości wyrobów budowlanych oraz zasad ich przechowywania, transportu, warunków dostawy, składowania i kontroli jakości; sprzętu i maszyn niezbędnych lub zalecanych do wykonania robót budowlanych zgodnie z założoną jakością; wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych oraz niezbędnych informacji dotyczących odcinków robót budowlanych, przerw i ograniczeń; opisu działań związanych z kontrolą jakości robót, badaniami oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych. W ramach kontroli jakości robót zawarto zapisy dotyczące: zasad prowadzenia kontroli jakości robót, pobierania próbek, wykonywania badań i pomiarów przez wykonawców oraz raportowania ich wyników, prowadzenia badań przez inspektora nadzoru oraz wymogów, jakie powinny spełniać materiały zaplanowane do robót.

Inspektor, jako osoba wyznaczona do nadzoru nad realizacją umowy przez wykonawcę, został zobowiązany do dopuszczania do użycia tylko tych materiałów, które posiadały certyfikat na znak bezpieczeństwa wykazujący, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie Polskich Norm, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych; deklarację zgodności lub certyfikat zgodności z Polską Normą lub aprobatą techniczną¹⁶ i które spełniały wymogi STWiOR; produkty przemysłowe musiały posiadać ww. dokumenty wydane przez producenta¹⁷. Materiały niespełniające ww. wymagań podlegały odrzuceniu. Przyjęto regułę przeprowadzania pomiarów i badań materiałów przez wykonawcę na jego koszt. O rodzaju, miejscu i terminie pomiarów lub badań wykonawca miał informować inspektora nadzoru, a po ich wykonaniu miał przedstawić na piśmie wyniki pomiarów do akceptacji. Na zlecenie inspektora przewidziano również dodatkowe badania materiałów, które budzą wątpliwości, co do jakości. Koszty tych dodatkowych badań miał pokrywać wykonawca tylko w przypadku stwierdzenia usterek, w przeciwnym przypadku koszty te miał pokrywać zamawiający. Dane dotyczące jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyniki przeprowadzonych badań z podaniem, kto

¹⁶ W przypadku wyrobów dla których nie ustanowiono Polskiej Normy, jeżeli nie były objęte certyfikacją.

¹⁷ W razie potrzeby poparte wynikami badań wykonanych przez niego i wyniki przedłożone inspektorowi.

je przeprowadzał miały być wpisywane do dziennika budowy. Odpowiedzialność za prowadzenie dziennika spoczywała na wykonawcy. Wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych miały stanowić dokumenty do odbioru ostatecznego, które wykonawca był zobowiązany przekazać zamawiającemu.

(akta kontroli, tom I str. 213-266, 344-447, tom II str. 2-66)

2.3. Zadania objęte szczegółową kontrolą powierzono do realizacji wykonawcom wybranym w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienia przeprowadzała komisja przetargowa powoływana każdorazowo zarządzeniami Wójta Gminy, które określały skład komisji i funkcje jej członków. Szczegółowe zakresy obowiązków członków komisji wynikały z *Regulaminu powoływania oraz trybu pracy komisji przetargowej*, określonego odrębnym zarządzeniem Wójta Gminy. W każdym przypadku członkowie komisji złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸, w których oświadczyli o braku przesłanek do wyłączenia ich z postępowania. Ogłoszenia o zamówieniach zamieszczano w Biuletynie Zamówień Publicznych, w siedzibie zamawiającego (na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy) oraz na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Przed wszczęciem postępowań sporządzono dokumenty służące ustaleniu wartości zamówień – w przypadku zadań nr 1 i 2 był to kosztorys inwestorski, zaś przy zadaniu nr 3 – program funkcjonalno-użytkowy. W dwóch ostatnich przypadkach (zadania nr 2 i 3) przy ustalaniu wartości zamówień popełniono błędy¹⁹, które jednak nie miały wpływu na wybór trybu postępowania. We wszystkich postępowaniach zamawiający żądał od oferentów wniesienia wadium (w jednym przypadku zamawiający przedwcześnie zwrócił wadium wybranemu wykonawcy²⁰).

Umowy w sprawie udzielenia zamówień zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w SIWZ, a warunki umów były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonych ofert. Wszyscy wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie – w wysokości odpowiednio 8% (zadanie nr 1) lub 10% (zadania nr 2 i 3) ceny całkowitej zadania podanej w ofercie – w formie gwarancji ubezpieczeniowych jeszcze przed podpisaniem umowy. Kwoty pozostawione na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady wynosiły 30% wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Umowy zawarte z wybranymi wykonawcami nie były zmieniane.

(akta kontroli, tom I str. 72-77, 167-171, 185-187, 199-200, 286-290, 303-305, 317-320, 490-496, 516-523, 546-547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowo określono wartość zamówień publicznych dotyczących zadań nr 2 i nr 3, gdyż:
 - w protokole z postępowania dotyczącego zamówienia nr 2 wskazano wartość zamówienia niższą o 10 869,66 zł netto od łącznej wartości prac objętych zamówieniem, wynikającej z kosztorysu inwestorskiego²¹, co było niezgodne z przepisami art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Kosztorys nie zawierał przy tym niektórych elementów wymaganych przepisami

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: *ustawa Prawo zamówień publicznych*.

¹⁹ Co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Opis szczegółowy w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²¹ Według zapisów protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wartość ww. zamówienia (166 666,67 zł netto) została ustalona 28.04.2014 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Kosztorys inwestorski obejmował dwie części, dotyczące odpowiednio: „kosztów kwalifikowalnych” o wartości 166 067,59 zł netto oraz „kosztów niekwalifikowalnych” o wartości 11 468,74 zł netto; łącznie 177 536,33 zł netto. Taką też wartość przyjęto w dokumencie pn. *Informacja dotycząca szacowania wartości zamówienia*, sporządzonym 28.04.2014 r. przez inspektora ds. inwestycji i zaakceptowanym przez Wójta Gminy Milanów.

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym²², w szczególności daty sporządzenia, co nie pozwalało na ocenę, czy wartość zamówienia została oszacowana na podstawie aktualnych założeń, nie wcześniej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania, tj. w terminie zgodnym z przepisami art. 35 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Kosztorys nie zawierał: strony tytułowej (wbrew wymogom § 7 pkt 1 ww. rozporządzenia) obejmującej m.in. datę sporządzenia (§ 7 pkt 1 lit. f), ogólnej charakterystyki robót (§ 7 pkt 2), założeń wyjściowych do kosztorysowania i kalkulacji szczegółowych cen jednostkowych (§ 7 pkt 6);

– oszacowania wartości zamówienia nr 3, polegającego na przebudowie drogi w systemie *zaprojektuj i wybuduj*, dokonano jedynie w oparciu o planowane koszty robót budowlanych, wyszacowane w programie funkcjonalno-użytkowym. Nie wyceniono jednak kosztów prac projektowych, pomimo że zamówienie obejmowało również opracowanie dokumentacji technicznej (projektów budowlanych i wykonawczych). W protokole z postępowania wskazano datę ustalenia wartości zamówienia 28.10.2016 r., która była wcześniejsza od daty oszacowania w programie funkcjonalno-użytkowym, w grudniu 2016 r., planowanych kosztów robót budowlanych.

Nieprawidłowości nie miały wpływu na wybór trybu postępowania.

Wójt Gminy wyjaśnił, że na potrzeby wniosku o udzielenie dotacji celowej na realizację zamówienia nr 2 pracownik Urzędu Gminy Milanów sporządził skrócony kosztorys inwestorski, bazując na aktualnych cenach rynkowych. W protokole z postępowania dotyczącego tego zadania omyłkowo wskazano wartość zamówienia niezgodną z kosztorysem. Z kolei w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia nr 3 podano niewłaściwą datę ustalenia wartości zamówienia (28.10.2016 r.), podczas gdy wartość ta została ustalona w grudniu 2016 r., na podstawie szacunkowych kosztów wskazanych w zaktualizowanym programie funkcjonalno-użytkowym.

(akta kontroli, tom I str. 293-305, 500-523, 618-624)

2. Nierzetelnie określono w ogłoszeniu o zamówieniu nr 1 zapisy dotyczące wniesienia wadium, gdyż nie wskazano w sposób jednoznaczny, że wykonawcy mogą wnieść wadium w dowolnej z form wskazanych w art. 45 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamieszczono natomiast zapisy sugerujące, że tylko niektóre z tych form zostały dopuszczone przez zamawiającego. W ogłoszeniu o zamówieniu, w ppkt 3 sekcji III.1) *Wadium* wskazano, że zamawiający akceptuje wyłącznie jedną formę wniesienia wadium, tj. pieniądź. Treść ppkt 9-11 odnosiła się przy tym do innych form wadium, wyszczególniając gwarancję bankową i ubezpieczeniową.

W SIWZ przytoczono natomiast (w pkt 8 ppkt 3) pełny katalog form wniesienia wadium, przewidziany art. 45 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, a więc obejmujący również poręczenia bankowe, poręczenia SKOK i poręczenia udzielane przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości²³. Jedyny oferent wniósł wadium w formie pieniężnej.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w ogłoszeniu o zamówieniu nie wskazano w sposób jednoznaczny dopuszczalnych form wniesienia wadium wskutek błędu systemu

²² Dz. U. nr 130, poz. 1389. Dalej: *rozporządzenie MI z 18 maja 2004 r.*

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 310, ze zm.

przy wprowadzaniu ogłoszenia na stronę Urzędu Zamówień Publicznych. Wszystkie formy wniesienia wadium zostały natomiast wskazane w SIWZ.

(akta kontroli, tom I str. 167-171, 619, 623, tom II str. 158-162)

3. Dokonano zwrotu wadium na rachunek bankowy wybranego wykonawcy zadania nr 1 trzy dni przed zawarciem z nim umowy w sprawie realizacji zamówienia publicznego, co było niezgodne z przepisami art. 46 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych, w myśl których zamawiający winien zwrócić wadium wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że dokonanie zwrotu wadium wynikało z wniesienia przez wykonawcę ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu.

NIK zauważył, że zamawiającemu przysługuje prawo do zatrzymania wadium wraz z odsetkami m.in. w sytuacji, w której wybrany wykonawca odmówił podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego na warunkach określonych w ofercie, o czym stanowią przepisy art. 46 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy. W świetle przytoczonych przepisów wadium może zostać zwrócone wykonawcy, którego oferta została wybrana, dopiero po podpisaniu umowy w sprawie realizacji zamówienia.

(akta kontroli, tom I str. 167-171, 189-195, 207, 619, 623)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i przeprowadzenie przez Urząd objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane prowadzone na drogach gminnych. 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. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły negatywnie na wybór trybu lub wynik postępowań o udzielenie zamówień.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Objęte szczegółowym badaniem inwestycje drogowe przebudowy dróg gminnych zgłoszono organowi administracji architektoniczno-budowlanej (Staroście Parczewskiemu) zgodnie z wymaganiami ustawy Prawo budowlane²⁴, jako roboty niewymagające pozwoleń na budowę. Do realizacji tych robót przystąpiono po otrzymaniu pism Starosty o niewniesieniu zastrzeżeń, co do zakresu robót budowlanych objętych zgłoszeniem.

(akta kontroli, tom I str. 174-175, 291-292, 497-499)

W terminach określonych w umowach w sprawie realizacji zadań nr 2 i 3 zamawiający przekazał wykonawcom protokolarnie place budowy oraz dokumentację projektową. Nie udokumentowano natomiast analogicznych okoliczności i ich daty w przypadku zadania nr 1.

Jedynie od wykonawcy zadania nr 3 wyegzekwowano opracowanie Programu Zapewniania Jakości, mimo że pozostali wykonawcy również zobowiązali się

²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.). Dalej: *ustawa Prawo budowlane*.

do sporządzenia i przedstawienia inspektorom nadzoru, celem zaopiniowania, takich dokumentów²⁵.

Jedynie wykonawca zadania nr 3 sporządził odpowiedni projekt tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych²⁶; wykonawcy wcześniej realizowanych zadań nie wywiązali się z zobowiązań wynikających z postanowień STWiOR oraz zapisów zawartych umów w sprawie realizacji zamówień. Urząd nie zapewnił też w przypadku tych dwóch zadań (w odróżnieniu od zadania nr 3), jeszcze przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych, sporządzenia stałych projektów organizacji ruchu – odpowiednie projekty zostały zatwierdzone przez Starostę Parczewskiego dopiero po zrealizowaniu inwestycji.

(akta kontroli, tom I str. 189-195, 307-314, 333-343, 559-567, 635-641, tom II str. 67-85)

3.2. Przebudowy dróg objętych zadaniami nr 2 i 3 rozpoczęły się w terminach wynikających z zawartych umów²⁷, wszystkie trzy zadania zakończono terminowo, nie dokonując przesunięć daty wykonania i odbioru robót. Rozpoczęcie i zakończenie prac potwierdzone zostały wpisami w dziennikach budowy, jakie prowadzono dla zadań nr 2 i 3. Wykonawca zadania nr 1, mimo zobowiązań wynikających z zapisów STWiOR, nie prowadził dziennika budowy.

(akta kontroli, tom I str. 189-198, 307-316, 333-343, 525-545, 559-567)

Zakres robót zrealizowanych w ramach zadań, objętych szczegółowym badaniem kontrolnym, był zasadniczo zgodny z dokumentacją projektową. Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały, że długość i szerokość jezdni (w odniesieniu do wszystkich trzech zadań), chodników i zjazdów (w przypadku zadania nr 3), a także przepustu pod drogą (zadanie nr 2) odpowiadają warunkom określonym w dokumentacji projektowej²⁸; nie zweryfikowano zgodności szerokości utwardzonych: poboczy w zadaniu nr 3 oraz czterech zjazdów w zadaniu nr 2, z uwagi na ich pozarastanie.

Stan techniczny drogi objętej zadaniem nr 3, realizowanym w 2017 r., w czasie oględzin był dobry²⁹. Jezdnia drogi była równa, brak było kolein. Nie występowały wyboje, pęknięcia siatkowe lub pęknięcia podłużne. W jezdni w czterech miejscach stwierdzono nieliczne pęknięcia poprzeczne o niewielkim rozwarciu; żadne nie przebiegało przez całą jej szerokość. W jezdni występowały poprzeczne spojenia technologiczne, wszystkie były szczelne. Stan techniczny chodnika był dobry, w jednym miejscu kostka przy zjeździe na przylegające pole została uszkodzona (fragment 1,5 m x 0,3 m). Droga posiadała oznakowanie znakami drogowymi zgodne z projektem stałej organizacji ruchu drogowego, zatwierdzonym przez Starostę Parczewskiego 29.06.2017 r.

(akta kontroli, tom I str. 568-597, tom II str. 163-189, 206-223)

Oględziny odcinków dróg objętych zadaniami nr 1 i 2, realizowanymi w latach 2013 i 2014, wykazały obecność licznych pęknięć pojedynczych podłużnych (odpowiednio w 20 i 29 miejscach), a także pęknięć poprzecznych (w 49 i 74 miejscach) zazwyczaj (w 61% i 66% przypadków) przebiegających przez całą szerokość drogi; większość takich pęknięć posiadała lokalne wykruszenia i/lub gnieźdząca się w szczelinach roślinność (trawy). W przypadku zadania nr 1 w dwóch miejscach

²⁵ Zgodnie z § 3 umów w sprawie realizacji zamówień, wykonawcy zobowiązywali się m.in. do wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową oraz wytycznymi określonymi w SIWZ (STWiOR stanowiły załączniki do SIWZ). Obowiązek opracowania przez wykonawców PZJ i przedstawienia do akceptacji inspektora nadzoru, przed rozpoczęciem robót, określono w pkt 6.1. *Wymagania ogólne* STWiOR.

²⁶ Projekt został zatwierdzony przez Starostę Parczewskiego 25.04.2017 r., jeszcze przed rozpoczęciem robót budowlanych, jakie nastąpiło 18.05.2017 r.

²⁷ Brak odpowiedniej dokumentacji uniemożliwiał ustalenie daty rozpoczęcia robót w ramach zadania nr 1.

²⁸ Stwierdzone odstępstwa nie były istotne.

²⁹ Według metodologii Oceny Stanu Nawierzchni stosowanej przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad.

stwierdzono też ubytki przy lewej krawędzi jezdni na odcinkach długości odpowiednio 2 m i 3 m, o szerokości około 0,2 m; miejscowo nawierzchnia w tych miejscach była poprzerastana trawą. W jednym miejscu odcinka objętego zadaniem nr 2, na środku jezdni stwierdzono wyboje o wymiarach około 0,3 m x 0,3 m. Stan obu dróg nie wskazywał, aby zostały one poddane działaniom renowacyjnym, mającym na celu zalanie ubytków, pęknięć; brak było też łat. Z uwagi na zakres występujących spękań, potrzebę przeprowadzenia działań remontowych, mających na celu uszczelnienie ubytków i przeciwdziałanie dalszemu pogłębianiu się spękań, stan techniczny obu dróg należy uznać za niezadowalający³⁰.

Odcinek drogi objęty zadaniem nr 2 posiadał oznakowanie znakami drogowymi zgodne z projektem stałej organizacji ruchu drogowego, zatwierdzonym przez Starostę Parczewskiego 6.11.2015 r., natomiast droga objęta zadaniem nr 1 była jedynie częściowo oznakowana znakami drogowymi, przewidzianymi projektem stałej organizacji ruchu drogowego, zatwierdzonym przez Starostę Parczewskiego w tym samym dniu.

(akta kontroli, tom II str. 206-217)

Wójt Gminy wyjaśnił, że ze względów finansowych nawierzchnia obu dróg nie była poddana zabiegom remontowym, mającym na celu uszczelnienie występujących pęknięć. Przeprowadzenie takich remontów planowane jest na przyszły rok.

(akta kontroli, tom I str. 633-641)

3.3. Dla każdej z trzech inwestycji zamawiający ustanowił, na podstawie umów zlecenia, inspektora nadzoru. Funkcję tę pełniła ta sama osoba, posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności drogowej, tj. kwalifikacje wymagane do wykonywania tej funkcji na kontrolowanych zadaniach.

(akta kontroli, tom I str. 172-173, 205-206, 325-326, 548-549)

W umowie w sprawie realizacji zadania nr 1 i w STWiOR postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych³¹, wykonawca będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości. Wbrew zasadom określonym w STWiOR, nie prowadzono dziennika budowy, w związku z czym brak było m.in. potwierdzenia odbioru przez inspektora nadzoru robót zanikających i podlegających zakryciu. Wykonawca przygotował i przekazał zamawiającemu przy odbiorze końcowym operat kołaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy; kosztorys powykonawczy; opinię laboratoryjną; wyniki pomiarów kontrolnych warstwy wiążącej i wyrównawczej w zakresie spadku poprzecznego, nierówności poprzecznej i podłużnej; wyniki badań masy bitumicznej; receptury mieszanki mineralno-asfaltowej; sprawozdania z badań kruszywa; deklarację zgodności emulsji asfaltowej z normą.

(akta kontroli, tom I str. 189-195, 213-237, 267-280)

W umowie w sprawie realizacji zadania nr 2 i w STWiOR postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych, wykonawca będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości. Inspektor nadzoru dokonywał odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (zamieszczając wpisy w dzienniku budowy), takich jak: wykonanie ławy pod przepustem drogowym; wykonanie warstwy pod stabilizację

³⁰ Według metodologii Oceny Stanu Nawierzchni stosowanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, ocena stanu technicznego nawierzchni na poziomie „dobry” lub „zadowalający” oznacza, że jest to poziom pożądany, a nawierzchnia nie wymaga remontów; dopiero z oceną „niezadowalający” wiąże się konieczność zaplanowania remontu.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 266, ze zm. Dalej: *ustawa o wyrobach budowlanych*.

gruntu cementem, ze sprawdzeniem zagęszczenia; oczyszczenie i skropienie podbudowy. Wykonawca przygotował i przekazał przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający m.in: sprawozdanie techniczne kierownika budowy; wyniki badań zagęszczenia koryta, podbudowy stabilizowanej cementem; wyniki pomiarów równości poprzecznej i podłużnej koryta, podbudowy i warstwy wiążącej; receptury masy mineralno-asfaltowej; deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości.

(akta kontroli, tom I str. 307-314, 333-343, 448-485)

W umowie w sprawie realizacji zadania nr 3 i w programie funkcjonalno-użytkowym postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych, inspektor nadzoru uprawniony jest do wydawania Wykonawcy poleceń związanych z jakością, ilością robót i poleceń, które są niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z umową, programem funkcjonalno-użytkowym, SIWZ, projektem budowlanym, STWiOR oraz przepisami prawa budowlanego, do zadań inspektora nadzoru należy sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie. Inspektor nadzoru dokonywał odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (zamieszczając wpisy w dzienniku budowy), takich jak: roboty ziemne związane z wykonaniem koryta pod chodnik; wykonanie podbudowy; frezowanie nawierzchni; skropienie podbudowy i wykonanie warstwy wiążącej. Wykonawca przygotował i przekazał przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający m.in: sprawozdanie techniczne kierownika budowy; kosztorys powykonawczy; wyniki badań laboratoryjnych podłoża, nasypów, podbudowy, mieszanki mineralnej betonu do warstwy wiążącej, wyrównawczej i ścieralnej; wyniki badań zagęszczenia poboczy; deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości.

(akta kontroli, tom I str. 525-543, 559-567, tom II str. 86-157, 190-205)

Urząd 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. Zamawiający oraz inspektor nadzoru nie zlecali też z własnej inicjatywy przeprowadzenia badań laboratoryjnych przez inne jednostki, niż laboratoria wykonawców. Urząd nie posiadał wiedzy, czy laboratoria, które wykonywały zlecone przez wykonawców badania stosowanych materiałów, posiadały akredytacje poświadczające kompetencje do wykonywania badań i wydawania poświadczeń zgodności z obowiązującymi normami używanych materiałów i jakości wykonanych robót drogowych.

(akta kontroli, tom I str. 633-641)

3.4. Postanowienia umów na realizację zadań nr 1 i 2 zakładały, że zamawiający dokona odbioru ostatecznego w ciągu 14 dni od daty zakończenia robót pod warunkiem potwierdzenia przez inspektora nadzoru zakończenia robót i kompletności oraz prawidłowości operatu kolaudacyjnego (wszystkich dokumentów stanowiących podstawę do ich oceny i odbioru ostatecznego: umów z odnotowanymi zmianami w czasie realizacji robót budowlanych, wynikami wykonanych badań, pomiarów, przeprowadzonych prób oraz powykonawczą inwentaryzację geodezyjną i kosztorysem powykonawczym).

Według STWiOR zadań nr 1, 2 i 3, całkowite zakończenie oraz gotowość do odbioru ostatecznego miała być stwierdzona przez wykonawcę wpisem do dziennika budowy. Odbiór ostateczny miał nastąpić po potwierdzeniu przez inspektora

zakończenia robót i przyjęciu dokumentów do odbioru ostatecznego: dokumentację podstawową z naniesionymi zmianami oraz dodatkową, jeżeli została sporządzona w trakcie realizacji umowy; szczegółowe specyfikacje techniczne; recepty i ustalenia technologiczne; dzienniki budowy i książki obmiarów (oryginały); wyniki badań kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych; deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów; opinię technologiczną sporządzoną na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentów odbioru; geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia terenu; kopię mapy zasadniczej powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. W programie funkcjonalno-użytkowym, sporządzonym dla zadania nr 3, założono dodatkowo, że załącznikami do odbioru robót będą dzienniki laboratoryjne, deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności materiałów, orzeczenia o jakości materiałów, recepty robocze i kontrolne wyniki badań wykonawcy.

W badanych zadaniach zgłoszenie do odbioru końcowego robót budowlanych nastąpiło przed umówionym terminem zakończenia robót. Odbioru ostatecznego, bez uwag i w umówionych terminach, w oparciu o umowy i kosztorysy powykonawcze, dokonały komisje z udziałem pracowników Urzędu Gminy Milanów, inspektora nadzoru i wykonawcy.

(akta kontroli, tom I str. 189-198, 213-266, 307-316, 344-447, 525-545,
tom II str. 2-66, 190-205)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wyegzekwowano od wykonawców zadań nr 1 i 2 sporządzenia projektów tymczasowej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych, tj. wywiązania się z zobowiązań wynikających z postanowień STWiOR oraz zapisów zawartych umów w sprawie realizacji zamówienia publicznego. Ponadto Urząd nie zapewnił, jeszcze przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych, sporządzenia stałych projektów organizacji ruchu – w przypadku obu ww. zadań projekty takie zostały zatwierdzone przez Starostę Parczewskiego 6.11.2015 r., tj. już po zrealizowaniu inwestycji³². W odniesieniu do zadania nr 1 nie wykonano (co wykazały oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK) oznakowania w terenie³³ – pomimo, że uwagi odnoszące się do braku odpowiedniego oznakowania pionowego zawarto już w protokole nr 1/2016 z przeglądu podstawowego (rocznego) drogi, przeprowadzonego w dniu 30.09.2016 r. na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1a ustawy Prawo budowlane.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁴, 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.

W myśl przepisów § 2 ust. 1a tego rozporządzenia, projekt stałej albo zmiennej organizacji ruchu sporządza się przed wszczęciem postępowania w sprawie

³² W przypadku zadania nr 2 zamawiający wprowadził posiadał projekt stałej organizacji ruchu na etapie prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego (projekt zawarto w załączniku nr 10 do SIWZ), nie był on jednak uzgodniony z odpowiednimi organami oraz zatwierdzony przez Starostę Parczewskiego. Projekt zatwierdzony przez Starostę w dniu 6.11.2015 r. stanowił inny dokument.

³³ Wykonane zostały znaki przynależne do projektu stałej organizacji ruchu dla drogi wojewódzkiej nr 813, w ramach skrzyżowania z drogą poddaną oględzinom. Nie wykonano natomiast pozostałego oznakowania, tj. znaków pionowych: B-33 (km 0+140), A-3, T-2 i B-33 (km 0+200), A-4 (km 0+290), A-3 (km 0+750), A-30 i T-3 (km 0+800), A-4, T-2 i B-33 (km 0+830).

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 784. Dalej: rozporządzenie MI z 23 września 2003 r.

wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych. Projekt stałej organizacji ruchu (stanowiący, w myśl § 4 ust. 2 rozporządzenia, integralną część dokumentacji budowy) powinien zawierać elementy określone w § 5 ww. rozporządzenia, a przede wszystkim opis planowanych robót dla każdego etapu, w tym terminy wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. Stosownie do przepisów § 3 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia, sporządzony projekt podlega zatwierdzeniu przez organ zarządzający ruchem (w tym przypadku przez Starostę Parczewskiego).

Zgodnie z pkt 1.5.4. *Wymagań ogólnych* STWiOR obu ww. inwestycji, przed przystąpieniem do robót wykonawca miał przedstawić inspektorowi nadzoru, do zatwierdzenia, uzgodniony projekt organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy. Do wykonania tymczasowej organizacji ruchu wraz z wykonaniem niezbędnych zjazdów i objazdów na czas trwania budowy wykonawca zobowiązał się też w § 3 umów w sprawie udzielenia zamówienia.

Wójt Gminy wyjaśnił, że przed rozpoczęciem robót drogowych w ramach ww. inwestycji zapewniono odpowiednie opracowania z zakresu organizacji ruchu drogowego, jednak Gmina Milanów nie znajduje się w ich posiadaniu. Zdaniem Wójta Gminy, wykonawca (w obu przypadkach ten sam) wykonał zabezpieczenie placu budowy zgodnie z projektem czasowego oznakowania i organizacji ruchu drogowego. Kierownik Referatu Inwestycji Urzędu Gminy Milanów oświadczył, że w czerwcu 2019 r. opracowana została nowa stała organizacja ruchu na drodze gminnej nr 103719 L, obejmująca dłuższe odcinki drogi, niż objęty zadaniem nr 1. Projekt ten nie został jeszcze zatwierdzony, zawiera miejscami inne rozwiązania, od projektu zatwierdzonego w 2015 r. Wójt Gminy wyjaśnił też, że na podstawie zaktualizowanych projektów stałej organizacji ruchu zostaną wymienione stare lub ustanowione nowe oznakowanie na drogach gminnych, w tym m.in. na odcinku objętym zadaniem nr 1.

(akta kontroli, tom I str. 189-195, 213-266, 307-314, 344-447, 633-641, tom II str. 206-211)

2. Nie wyegzekwowano od wykonawców zadań objętych kontrolą rzetelnego prowadzenia dzienników budowy.

Zgodnie z § 3 umów w sprawie realizacji zadań nr 1 i 2, wykonawcy zobowiązali się m.in. do wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową oraz wytycznymi określonymi w SIWZ. Na obowiązek prowadzenia dziennika budowy wskazywały zapisy pkt 1.5.1. i 6.8. *Wymagań ogólnych* STWiOR (STWiOR stanowiły załączniki do SIWZ). W przypadku zadania nr 3 zobowiązanie do prowadzenia dziennika budowy wynikało wprost z zapisów umownych (§ 8 ust. 2 pkt 23), jak również z regulacji zawartych w programie funkcjonalno-użytkowym.

Wykonawca zadania nr 1 nie prowadził w ogóle dziennika budowy, natomiast dzienniki prowadzone przez wykonawców zadań nr 2 i 3 nie zawierały kompletnych wpisów, dotyczących jakości materiałów, informacji o pobieraniu próbek oraz wyników przeprowadzonych badań, z podaniem kto je przeprowadzał, wyników prób poszczególnych elementów budowli z podaniem, kto je przeprowadzał. Dziennik budowy prowadzony dla zadania nr 2 zawierał tylko jeden wpis³⁵ dotyczący kontrolnego sprawdzenia stabilizacji gruntu cementem – inspektor zalecił w nim dokonanie badań

³⁵ Z 13 sierpnia 2014 r.

wytrzymałościowych w laboratorium (pozostałe wpisy w dzienniku nie odnosiły się do badań jakościowych; inspektor odnosił się w nich do prawidłowości wykonania prac). W ramach operatu kolaudacyjnego wykonawca przekazał zamawiającemu m.in. wyniki badania z 30 lipca 2014 r. zagęszczenia koryta za pomocą płyty dynamicznej oraz protokoły sporządzenia (przez kierownika budowy i laboranta) próbek podbudowy stabilizowanej w dniach 12, 13, 14 sierpnia 2014 r. Dokumenty te zawierały potwierdzenie sprawdzenia przez inspektora nadzoru, nie rozstrzygały natomiast, czy był on obecny przy pobraniu próbek lub prowadzeniu badań na budowie. W zakresie zadania nr 3 dziennik budowy nie zawierał wpisów dotyczących pobrania próbek w celu przeprowadzenia badań jakościowych. Operat kolaudacyjny obejmował natomiast m.in. raporty z badań materiałów, wskazujących na daty i miejsca ich pobrania, jednak były one podpisane jedynie przez pracowników laboratorium wykonawcy.

(akta kontroli, tom I str. 189-195, 213-266, 307-314, 333-485, 525-543, 559-567
tom II str. 12-66, 86-157, 190-205)

Wójt Gminy wyjaśnił, że dla wszystkich zadań prowadzone były dzienniki budowy, Urząd nie dysponuje jednak obecnie dziennikiem prowadzonym dla zadania nr 1. Pobieranie próbek odbywało się w obecności inspektora nadzoru, który nie stwierdzał uchybień, co do przedstawionych materiałów do badań oraz wyników przeprowadzonych badań.

(akta kontroli, tom I str. 633-641)

3. W przypadku zadań nr 1 i 2 nie wyegzekwowano od wykonawcy robót budowlanych wykonania Programów Zapewniania Jakości. Od wykonawcy zadania nr 1 nie wyegzekwowano również obowiązku prowadzenia dziennika budowy, książki obmiaru, czy sporządzenia inwentaryzacji powykonawczej.

Zgodnie z § 3 umów w sprawie realizacji zamówień, wykonawcy zobowiązywali się m.in. do wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową oraz wytycznymi określonymi w SIWZ (STWiOR stanowiły załączniki do SIWZ), jak również do prowadzenia książki obmiaru i wykonania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Obowiązek opracowania przez wykonawców PZJ i przedstawienia do akceptacji inspektora nadzoru, przed rozpoczęciem robót, określono w pkt 6.1. *Wymagania ogólne* STWiOR. Zgodnie z § 4 umowy i pkt 1.5.1. *Wymagań ogólnych* STWiOR, zamawiający zobowiązany był m.in. do protokolarnego przekazania placu budowy wykonawcy, wraz ze wszystkimi wymaganymi uzgodnieniami prawnymi i administracyjnymi, dokumentacją projektową i dziennikiem budowy.

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

Wójt Gminy wyjaśnił, że niesporządzenie PZJ wynikało z niedopatrzenia pracownika. Pozostałe wymienione dokumenty, związane z zadaniem nr 1 (dziennik budowy, książka obmiaru, inwentaryzacja powykonawcza) zostały – zdaniem Wójta Gminy – sporządzone, jednak Urząd nie znajduje się w ich posiadaniu.

(akta kontroli, tom I str. 189-195, 213-266, 307-314, 344-447, 633-641)

4. Przy przebudowach dróg nie zastosowano rozwiązań mających na celu dostosowanie szerokości ich jezdni do parametrów ustalonych w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r.

w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁶.

W ramach zadania nr 1 założono przebudowę gminnej drogi dojazdowej, z wykonaniem jezdni o szerokości 3,5-3,6 m³⁷ (faktycznie wykonano niemal 3,7 m³⁸), niezapewniającej funkcjonowania dwóch pasów ruchu o szerokości co najmniej 2,5 m każdy³⁹ – w sytuacji, gdy z uwagi na brak mijanek nie były jednocześnie spełnione warunki⁴⁰ przewidziane dla jednopasowej drogi dwukierunkowej.

W ramach zadania nr 2 założono przebudowę gminnej drogi dojazdowej, z wykonaniem jezdni posiadającej na większości odcinków⁴¹ szerokość 3,0 m (faktycznie około 3,2 m⁴²), niezapewniającą funkcjonowania dwóch pasów ruchu o szerokości co najmniej 2,5 m każdy⁴³ – w sytuacji, gdy szerokość jezdni była jednocześnie mniejsza od przewidzianej w przepisach § 14 ust. 3 pkt 2, § 15 ust. 5 rozporządzenia (tj. 3,5 m), określonej dla jednopasowej drogi dwukierunkowej.

W ramach zadania nr 3 założono przebudowę gminnej drogi zbiorczej, z wykonaniem jezdni o szerokości 5,5 m i dwóch pasach ruchu, podczas gdy zgodnie z przepisami § 15 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. drogi takie powinny mieć pasy ruchu o szerokości co najmniej 3,0 m każdy.

(akta kontroli, tom I str. 568-597, tom II str. 163-223)

Wójt Gminy wyjaśnił, że z uwagi na bardzo wąską działkę, na której usytuowana jest droga gminna objęta zadaniem nr 1 oraz istniejącą zabudowę, wykonano nawierzchnię jezdni o szerokości 3,6-3,7 m. W przypadku zadania nr 2 przyjęto szerokość jezdni 3,0 m, dostosowaną do szerokości już istniejącej drogi; uwzględniono też fakt zaprojektowania mijanki. Szerokość nowej nawierzchni jezdni drogi objętej zadaniem nr 3 również została dostosowana do szerokości istniejącej już drogi (5,5 m).

(akta kontroli, tom I str. 618-632)

NIK zauważył, że w myśl § 2 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. przepisy ww. rozporządzenia stosuje się m.in. przy przebudowie dróg. Przytoczone wyżej przepisy określają minimalne szerokości jezdni, jakie należy zapewnić na drogach publicznych, w tym warunki, w jakich mogą mieć miejsce odstępstwa od generalnych zasad (np. przez wykonanie mijanek).

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych nie był wykonywany należycie. Nie egzekwowano od wykonawców realizacji w pełnym zakresie obowiązków wynikających z zawartych umów dotyczących dokumentowania rozpoczęcia, prowadzenia i dokonywania odbiorów robót drogowych. Urząd przed rozpoczęciem robót budowlanych przebudowy dróg gminnych, dokonał ich zgłoszenia do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej. W przypadku dwóch zadań (nr 1 i 2), nie wywiązał się jednak z istotnych wymogów formalno-prawnych dotyczących obowiązku sporządzenia stałej albo czasowej organizacji ruchu. W ramach prowadzonego nadzoru nie wyegzekwowano od wykonawcy tych dwóch zadań sporządzenia PZJ, a także rzetelnego

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 124. Dalej: *rozporządzenie MTiGM z 2 marca 1999 r.*

³⁷ Dokumentacja projektowa przewidywała szerokość jezdni 3,5 m, natomiast w przedmiarze robót, stanowiącym załącznik nr 2 do SIWZ, było to 3,6 m.

³⁸ Co wykazały oględziny, przeprowadzone w trakcie kontroli NIK.

³⁹ Szerokość przewidziana w przepisach §15 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.

⁴⁰ Określone w §14 ust. 3 pkt 2, §15 ust. 5, §37 i §126 ww. rozporządzenia.

⁴¹ Tj. z wyłączeniem mijanki oraz poszerzenia przy skrzyżowaniu z drogą powiatową.

⁴² Co wykazały oględziny, przeprowadzone w trakcie kontroli NIK.

⁴³ Szerokość przewidziana w przepisach §15 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.

prowadzenia dziennika budowy (w przypadku zadania nr 1 dziennik nie był prowadzony, w przypadku dwóch pozostałych zadań – dzienniki były niekompletne). Nadzór inwestorski nad prowadzeniem robót budowlanych prowadzony był w sposób systematyczny, odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu dokonywano na bieżąco, co potwierdzają wpisy w dziennikach budowy. Przy przebudowie dróg gminnych nie dostosowano szerokości ich jezdni do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów.

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. Komisje uczestniczące w odbiorze prac wykonanych w ramach trzech zadań objętych kontrolą NIK odnotowały w protokołach (nazwanych protokołami odbioru końcowego lub ostatecznego) brak uwag, co do zakresu wykonanych prac oraz ich jakości.

W przypadku jednego zadania (nr 3) do dnia kontroli NIK nie upłynął jeszcze okres 60-miesięcznej gwarancji i rękojmi, liczony od daty odbioru ostatecznego robót, zaś w odniesieniu do pozostałych dwóch zadań (nr 1 i 2) okres ten minął przed rozpoczęciem kontroli. W przypadku żadnej ze skontrolowanych trzech inwestycji Urząd nie przeprowadził przeglądów mających ściśle charakter przeglądów gwarancyjnych. Przeprowadzenia takich przeglądów nie zakładały postanowienia umowne. Wprawdzie zapisy STWiOR przewidywały⁴⁴, że w zależności od ustaleń odpowiednich Specyfikacji Technicznych roboty podlegają m.in. odbiorowi pogwarancyjnemu, polegającemu na ocenie wykonanych robót związanych z usunięciem wad stwierdzonych przy odbiorze ostatecznym i zaistniałych w okresie gwarancyjnym, jednak postanowienia umowne nie rozstrzygały, czy STWiOR obowiązują również na tym etapie, tj. już po zakończeniu inwestycji⁴⁵.

Odcinki dróg objętych zadaniami nr 1 i 2 zostały natomiast poddane w 2016 r. przeglądom podstawowym (rocznym) drogi, przewidzianym przepisami ustawy Prawo budowlane. Przeglądy odbyły się 29.09.2019 r. – w przypadku zadania nr 2 oraz dzień później – w przypadku zadania nr 1. Termin przeprowadzenia przeglądu odcinka drogi objętej zadaniem nr 2 mieścił się w okresie gwarancji udzielonej przez wykonawcę, zaś w drugim przypadku – przypadał kilka tygodni po upływie końcowego terminu gwarancji.

(akta kontroli, tom I str. 189-198, 281-283, 307-316, 486-487, 525-545)

4.2. Przeprowadzony w 2016 r. przegląd roczny odcinka objętego zadaniem nr 1 wykazał, że nawierzchnia drogi jest w stanie dobrym, wykazuje jednak pojedyncze odkształcenia i spękania poprzeczne odbite, w związku z czym zachodzi potrzeba wykonania zabiegów utrzymaniowych i przeprowadzenia remontu spękań, w ramach bieżącego utrzymania dróg. Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK potwierdziły obecność licznych pęknięć pojedynczych podłużnych (w 20 miejscach), a także pęknięć poprzecznych (w 49 miejscach) zazwyczaj (w 61% przypadków)

⁴⁴ W pkt 8.5. Wymagań ogólnych.

⁴⁵ Zgodnie z § 3 umów, wykonawca zobowiązywał się m.in. do: wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją projektową oraz wytycznymi określonymi w SIWZ, z obowiązującymi normami, sztuką budowlaną, przepisami ochrony środowiska, BHP, ppoż., oraz poleceniami inspektora nadzoru inwestorskiego i nadzoru autorskiego; użycia materiałów gwarantujących odpowiednią jakość, o parametrach technicznych i jakościowych określonych w dokumentacji projektowej i specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót. W § 7 umów uregulowano obowiązki wykonawcy w razie zgłoszenia mu przez zamawiającego wad i usterek przedmiotu umowy w okresie gwarancji, postanowienia nie rozstrzygały natomiast, czy zidentyfikowanie takich ewentualnych wad ma się odbyć w drodze przeglądu gwarancyjnego.

przebiegających przez całą szerokość drogi; większość takich pęknięć posiadała lokalne wykruszenia i/lub gnieźdzącą się w szczelinach roślinność (trawy).

Przeprowadzony w 2016 r. przegląd roczny odcinka objętego zadaniem nr 2 wykazał z kolei, że nawierzchnia drogi jest w stanie zadowalającym, wykazuje niewielkie odkształcenia i spękania poprzeczne odbite, zachodzi więc potrzeba wykonania zabiegów utrzymaniowych do wielkości 5% powierzchni. Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały natomiast obecność licznych pęknięć pojedynczych podłużnych (w 29 miejscach), a także pęknięć poprzecznych (w 74 miejscach) zazwyczaj (w 66% przypadków) przebiegających przez całą szerokość drogi; niektóre z takich pęknięć posiadały lokalne wykruszenia i/lub gnieźdzącą się w szczelinach, w szczególności przy krawędziach jezdni, roślinność (trawy).

Urząd nie podejmował działań mających na celu ocenę, czy występujące uszkodzenia nawierzchni (stwierdzone podczas przeglądu rocznego dróg w 2016 r.) nie są skutkiem nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę; nie kierowano też do wykonawcy (w obu przypadkach tego samego) roszczeń o usunięcie tych wad i usterek.

(akta kontroli, tom I str. 281-283, 486-487, 633-641, tom II str. 206-217)

4.3. Postanowienia umów zawartych z wykonawcami zadań poddanych kontroli przewidywały naliczenie kar umownych, związanych m.in. z opóźnieniami w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnieniami w usunięciu usterek i wad stwierdzonych w czasie odbioru końcowego lub w okresie gwarancji bądź rękojmi.

Wszystkie trzy zadania wykonano terminowo i nie zachodziły okoliczności uzasadniające naliczenie kar umownych.

(akta kontroli, tom I str. 186-198, 307-316, 525-545)

4.4. Wszyscy wykonawcy kontrolowanych zadań wnieśli zabezpieczenia należytego wykonania umowy, przewidziane w SIWZ (8% ceny umownej zadania nr 1 oraz 10% cen pozostałych zadań), w formie gwarancji ubezpieczeniowych. Zamawiający nie zgłaszał wykonawcom stwierdzenia jakichkolwiek wad przedmiotów umów, wynikających z nienależytego wykonania zleconych robót drogowych, w związku z czym nie egzekwował usunięcia takich wad i nie wykorzystywał ustanowionych zabezpieczeń należytego wykonania umów.

(akta kontroli, tom I str. 199-200, 317-320, 546-547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie przeprowadził, w okresie obowiązywania gwarancji jakości na roboty budowlane wykonane w ramach zadania nr 1 w 2013 r., żadnego przeglądu mającego na celu ustalenie stanu technicznego drogi. Oceny stanu tego odcinka dokonano w trakcie przeglądu rocznego, przeprowadzonego w 2016 r., kilka tygodni po upływie terminu końcowego gwarancji⁴⁶ (stwierdzono wówczas występowanie pojedynczych odkształceń i spękań poprzecznych odbitych w nawierzchni). Przeprowadzono w tym czasie także przegląd podstawowy odcinka drogi objętego zadaniem nr 2. Pomimo, że ujawnił on, że nawierzchnia drogi wykazuje niewielkie odkształcenia i spękania poprzeczne odbite, nie kierowano do wykonawcy roszczeń o usunięcie tych wad i usterek, w związku z obowiązującą jeszcze gwarancją jakości⁴⁷.

⁴⁶ Wykonawca udzielił gwarancji na okres 36 miesięcy od dnia odbioru robót (nastąpił on 3.08.2013 r.), natomiast przegląd roczny miał miejsce 30.09.2016 r.

⁴⁷ Wykonawca udzielił gwarancji na okres 36 miesięcy od dnia odbioru robót, tj. do 9.09.2017 r. Przegląd roczny drogi odbył się natomiast 29.09.2016 r.

Zdaniem Wójta Gminy, do dnia wygaśnięcia ww. gwarancji stan techniczny obu odcinków dróg nie wymagał przeprowadzenia napraw lub remontów.

NIK zauważa, że w protokołach z przeglądów rocznych z 2016 r. stwierdzono konieczność wykonania zabiegów utrzymaniowych i przeprowadzenia remontu występujących pojedynczych spękań.

(akta kontroli, tom I str. 281-283, 486-487, 633-641, tom II str. 206-217)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie podejmował odpowiednich działań, ukierunkowanych na ocenę stanu technicznego dróg, umożliwiającą ewentualne egzekwowanie od wykonawców naprawienia występujących wad lub usterek, jeszcze w okresie obowiązywania gwarancji lub rękojmi. Wobec nieustalenia, w umowach w sprawie realizacji zamówień, zasad przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych lub pogwarancyjnych, Urząd nie dokonał w okresie obowiązywania gwarancji, oceny stanu technicznego odcinka drogi objętego zadaniem nr 1. Przeprowadzony później przegląd roczny wykazał występowanie pojedynczych spękań w nawierzchni tej drogi. Pomimo, że podobny przegląd, przeprowadzony w zakresie zadania nr 2, ujawnił występowanie niewielkich odkształceń i spękań poprzecznych nawierzchni, Urząd nie kierował do wykonawcy roszczeń o przeprowadzenie odpowiednich napraw.

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. Ustalanie wartości zamówienia zgodnie z zasadami określonymi w art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
2. Wskazywanie w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych wszystkich dopuszczalnych form wniesienia wadium, określonych w art. 45 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, w sytuacjach, gdy zamawiający żąda wniesienia wadium.
3. Dokonywanie zwrotu wadium wykonawcy, którego oferta została wybrana, dopiero po podpisaniu umowy w sprawie realizacji zamówienia, stosownie do przepisów art. 46 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych.
4. Zapewnienie stosowania, na czas wykonywania robót drogowych, projektów tymczasowej organizacji ruchu opracowanych i zatwierdzonych dla danego zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami.
5. Terminowe opracowywanie i uzgadnianie projektów stałej organizacji ruchu.
6. Wykonanie oznakowania odcinka drogi objętego zadaniem nr 1 w sposób przewidziany zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu.
7. Egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych – w ramach nadzoru inwestorskiego – wywiązywania się z obowiązków rzetelnego prowadzenia dzienników budowy i książek obmiarów robót oraz opracowania Programów Zapewnienia Jakości i sporządzenia inwentaryzacji powykonawczych.
8. Przestrzeganie przy realizowanych przebudowach dróg gminnych parametrów szerokości jezdni ustalonych w przepisach określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne.
9. Zamieszczanie w umowach w sprawie realizacji robót drogowych zapisów odnoszących się do zasad, trybu i terminów przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych, mających na celu ocenę stanu technicznego wykonanych obiektów i umożliwiającą terminowe zgłoszenie roszczeń o wyeliminowanie stwierdzonych wad i usterek.

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.

Kontroler
Wojciech Szukała
Główny specjalista kontroli państwowej
/ - /

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

.....
podpis

.....
podpis