



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.08.2019

Pani Renata Gogłuska-Wadyniuk
Dyrektor
Zarządu Dróg Powiatowych
w Parczewie
ul. Kościelna 32
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	Zarząd Dróg Powiatowych w Parczewie (dalej: <i>Zarząd Dróg</i> lub <i>ZDP</i>), ul. Kościelna 32, 21-200 Parczew
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Gogłuska-Wadyniuk, Dyrektor ZDP od 14 kwietnia 2015 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - Małgorzata Doluk od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2015 r. - Roman Kopeć od 1 marca 1999 r. do 31 grudnia 2012 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. Katarzyna Zglińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/97/2019 z 18 czerwca 2019 r. 2. Monika Cieniuch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/98/2019 z 18 czerwca 2019 r.

(akta kontroli, str. 2-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu Dróg Powiatowych w Parczewie w zakresie nadzoru nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych powiatu parczewskiego w latach 2012 – 2014.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zarząd Dróg prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją robót prowadzonych na objętym szczegółową kontrolą zadaniu, dotyczącym przebudowy odcinka drogi powiatowej 1636L realizowanej w 2014 r. ZDP ustanowił dla tego zadania, pomimo braku takiego obowiązku, inspektora nadzoru inwestorskiego, który rzetelnie wykonywał obowiązki wynikające z umowy o pełnienie nadzoru inwestorskiego. Zarząd Dróg przestrzegał wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do robót drogowych i prowadzenia ich na drogach publicznych. Umowa o udzielenie zamówienia publicznego na

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.

wykonanie robót drogowych została rzetelnie opracowana w zakresie zapisów dotyczących gwarancji jakości wykonania robót budowlanych i zabezpieczenia interesów inwestora publicznego. Stwierdzono natomiast nierzetelność w przygotowaniu dokumentacji przetargowej i umowy w zakresie dotyczącym jednego z materiałów budowlanych – w poszczególnych elementach dokumentacji przetargowej podano różne wymiary krawężników, inne w SIWZ, ogłoszeniu o zamówieniu oraz w zawartej umowie (15x30), inne w kosztorysie inwestorskim i ofertowym (20x30). Nieprawidłowość ta nie miała jednak negatywnego wpływu na jakość wykonania zleconych robót drogowych. Na objętym przebudową odcinku drogi 1636L wbudowano krawężniki o wymiarach 20x30.

Wykonawca zrealizował zamówione roboty drogowe w terminach określonych zawartą umową oraz złożoną ofertą i ustaleniami specyfikacji technicznych obowiązujących dla tego zadania.

Objęte kontrolą postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostało w formie przetargu nieograniczonego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Zapisy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia³ i zawarta umowa należycie zabezpieczały interesy Zamawiającego.

Zarząd Dróg prawidłowo egzekwował od wykonawcy ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zarząd Dróg rzetelnie przeprowadzał – z udziałem przedstawiciela wykonawcy – przewidziane w umowie przeglądy gwarancyjne. W przypadku stwierdzenia w okresie gwarancji wad wykonania przedmiotu umowy, wykonawca wykonał zalecone naprawy i nie było konieczne wykorzystanie ustanowionego zabezpieczenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. 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 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. 154-243, 276-277, 319-324)

1.2. Zarząd Dróg w latach 2012-2018 prowadził przebudowę jednego odcinka drogi powiatowej o długości 0,267 km (droga 1636L w 2014 r.). Remontami objęto natomiast 3,065 km dróg.

Na przebudowę dróg wydatkowano ogółem 291,8 tys. zł, w tym: 145,8 tys. zł stanowiły środki własne i 146 tys. zł środki zewnętrzne (gminne)⁵. Na remonty

³ Dalej: SIWZ.

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

⁵ W poszczególnych latach na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano: w latach 2012-2013 oraz 2015-2018 - brak wydatków, a w 2014 r. - 291,8 tys. zł (145,8 tys. zł i 146 tys. zł).

wydatkowano 952,7 tys. zł, w tym: 546,9 tys. zł ze środków własnych i 405,8 tys. zł ze środków zewnętrznych (gminnych)⁶.

(akta kontroli, str. 244-268, 276-277)

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 ZDP⁷ i Zarząd Powiatu Parczewskiego. W okresie tym Zarząd Dróg zatrudniał średnio 19 pracowników⁸. Pięć osób posiadało wykształcenie z zakresu budownictwa, w tym trzech dyrektorów ZDP oraz kierownik i zastępca kierownika służby drogowej. Uprawnienia budowlane posiadał jeden dyrektor ZDP w 2012 r.

Dyrektor ZDP wyjaśniła, że Zarząd Dróg poszukiwał pracownika z uprawnieniami budowlanymi, jednakże oferowane wynagrodzenie wpłynęło na brak kandydatów do pracy. Jednocześnie poinformowała, że obecny kierownik służby drogowej planuje w 2019 r. rozpocząć studia z zakresu budownictwa ze specjalnością drogi i ulice, co pozwoli na uzyskanie przez niego w przyszłości uprawnień budowlanych.

(akta kontroli, str. 14-15, 24-68, 278-284)

1.4. Od 2012 r. do 2014 r. Zarząd Dróg zgodnie z regulaminem organizacyjnym nadanym przez Zarząd Powiatu w Parczewie⁹ odpowiedzialny był m.in. za realizację zadań z zakresu opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej i projektów planów finansowych budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg, a także pełnienia funkcji inwestora, utrzymania nawierzchni dróg, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg, wykonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, zlecanie robót na sieci drogowej i obiektach mostowych oraz nadzorowanie prawidłowości ich wykonania, w tym: planowanie robót, przygotowywanie dokumentacji, organizowanie przetargów, zawieranie umów oraz nadzór i odbiór robót.

Od 2015 r. Zarząd Dróg zajmował się jedynie bieżącym utrzymaniem dróg, w tym organizowaniem przetargów i udzielaniem zamówień na wykonanie robót drogowych do kwoty 30 tys. euro, pomimo że zapisy regulaminów¹⁰ dotyczące zadań i działania Zarządu Dróg w zakresie organizacji przetargów, pozostały niezmienione.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor ZDP, inwestycje drogowe w zakresie zamówień publicznych powyżej 30 tys. euro od 2015 r. zlecane były i prowadzone przez Starostwo Powiatowe w Parczewie, jednakże Zarząd Powiatu nie ograniczył formalnie kompetencji ZDP w tym zakresie.

(akta kontroli, str. 14-68)

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolą objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie przebudowy drogi powiatowej nr 1636L ul. Aleje Zwycięstwa od km 0+042 do km 0+309 (dalej: *droga nr 1636L* lub *zadanie*), przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zamówienia według umowy wyniosła 284 835,77 zł brutto.

⁶ W poszczególnych latach na remonty dróg wydatkowano: w 2012 r. – 435,6 tys. zł (276,7 tys. zł i 158,9 tys. zł), w 2013 r. brak wydatków, w 2014 r. – 378,3 tys. zł (148,3 tys. zł i 230 tys. zł), w latach 2015-2017 brak wydatków, w 2018 r. – 138,8 tys. zł (121,9 tys. zł i 16,9 tys. zł).

⁷ Uchwała nr 8/3/99 Zarządu Powiatu Parczewskiego z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie powołania Zarządu Dróg Powiatowych w Parczewie.

⁸ W latach 2012 – 2018 średnia liczba pracowników wynosiła odpowiednio: 18, 16, 16, 21, 21, 22, 18.

⁹ Uchwała nr 30/119/2011 z 14 września 2011 r.

¹⁰ Regulaminy wprowadzone uchwałami nr: 15/69/2015 z 29 kwietnia 2015 r., 20/98/2015 z 8 lipca 2015 r., 38/185/2016 z 10 lutego 2016 r. oraz 106/638/2018 z 11 lipca 2018 r.

Projekt umowy o udzielenie zamówienia publicznego na drogę powiatową nr 1636L, stanowiącej element SIWZ, zawierał podstawowe zapisy dotyczące kontroli jakości robót i stosowanych materiałów, usuwania nieprawidłowości i wad stwierdzonych w trakcie robót, odbiorów robót oraz kar umownych.

Postanowienia dotyczące gwarancji zabezpieczały interesy inwestora publicznego. Wzór umowy zawierał również obowiązek przedstawienia przez wykonawcę ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania umowy.

W dokumentach przetargowych, tj. specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (dalej: STWiOR) wymagano od wykonawcy opracowania i przedstawienia do akceptacji programu zapewnienia jakości (dalej: PZJ). Wymagania w zakresie kontroli jakości robót i materiałów zawarte były w SIWZ i STWiOR.

(akta kontroli, str. 81-101, 304-318)

2.2. STWiOR przebudowy drogi nr 1636L zostały opracowane zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹¹. Zawierały zapisy umożliwiające nadzór ZDP nad jakością wykonywanych robót drogowych m.in.: w zakresie wymagań dotyczących właściwości wyrobów budowlanych oraz niezbędne wymagania związane z ich przechowywaniem, transportem, warunkami dostawy, składowaniem i kontrolą jakości; wymagania dotyczące sprzętu i maszyn niezbędnych lub zalecanych do wykonania robót budowlanych zgodnie z założoną jakością; wymagania dotyczące wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych oraz niezbędne informacje dotyczące odcinków robót budowlanych, przerw i ograniczeń, a także wymagania specjalne; opis działań związanych z kontrolą, badaniami oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych.

(akta kontroli, str. 304-318)

2.3. Zamówienie objęte kontrolą zostało udzielone na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (dalej: Pzp). W wyniku analizy stwierdzono, że:

- postępowanie przeprowadziła stała komisja przetargowa powołana przez p.o. dyrektora ZDP zarządzeniem nr 1/2013 z 14 stycznia 2013 r.,
- wszystkie osoby biorące udział w postępowaniu złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp,
- ustalenia wartości zamówienia dotyczącego przebudowy drogi nr 1636L dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp,
- SIWZ zawierał elementy określone w art. 36 Pzp,
- w poszczególnych elementach dokumentacji przetargowej podano różne wymiary krawężników, inne w SIWZ, ogłoszeniu o zamówieniu oraz w zawartej umowie (15x30), inne w projekcie, kosztorysie inwestorskim i ofertowym (20x30),
- ogłoszenie o zamówieniu zawierało informacje wymagane art. 41 Pzp i zostało zamieszczone w sposób określony w art. 11 i 40 Pzp,
- w postępowaniu złożono dwie oferty, z których wybrano najkorzystniejszą według kryteriów określonych w SIWZ (kryterium ceny – 100%), stosownie do art. 91 Pzp,

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

- dopełniono obowiązku zawiadomienia wykonawców i zamieszczenia informacji o wyborze oferty, zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 Pzp,
- nie wystąpiły przypadki odrzucenia oferty wykonawców w przypadkach określonych w art. 89 Pzp, których treść nie odpowiadała treści SIWZ,
- treść umowy zawartej z wykonawcą była zgodna ze złożoną ofertą, za wyjątkiem rozbieżności dotyczącej rozmiaru krawężników, jednakże właściwy rozmiar krawężnika znajdował się zarówno w kosztorysie ofertowym, jak i wykonawczym,
- wykonawca terminowo wniósł wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej.

(akta kontroli, str. 69-151)

2.4. Zawarta umowa o wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie drogi nr 1636L odpowiadała treści oferty złożonej przez wykonawcę tych robót w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, za wyjątkiem stwierdzonej niezgodności w rozmiarze krawężników.

Gwarancja została zawarta na 36 miesięcy. W umowie z wykonawcą zawarto postanowienia dotyczące kar umownych, w zakresie:

- przekroczenia terminu wykonania robót,
- zwłoki w terminowym usunięciu wad,
- braku oznakowania zgodnego z projektem organizacji ruchu,
- zwłoki w przeprowadzeniu odbioru ostatecznego.

Strony zastrzegły sobie również prawo dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych, o ile wartość faktycznie poniesionych szkód przekroczy wysokość kar umownych. W umowie zawarto postanowienie, że w przypadku odstąpienia wykonawcy od realizacji umowy, zamawiający zmniejszy o 30% jego wynagrodzenie należne za wykonane roboty.

(akta kontroli, str. 113-120, 299)

2.5. Nie dokonywano zmian zawartej umowy o wykonanie przebudowy drogi nr 1636L. Nie zawarto umowy o roboty dodatkowe.

(akta kontroli, str. 69-151)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie przygotowano dokumentację przetargową i umowę z wykonawcą przebudowy drogi 1636L, w zakresie dotyczącym jednego z materiałów budowlanych - w poszczególnych elementach dokumentacji przetargowej podano różne wymiary krawężników, inne w SIWZ, ogłoszeniu o zamówieniu i zawartej umowie (15x30), inne w projekcie, kosztorysie inwestorskim i ofertowym (20x30).

Nieprawidłowość ta nie miała jednak negatywnego wpływu na jakość wykonania zleconych robót drogowych. Na objętym przebudową odcinku drogi 1636L wykonawca wbudował krawężniki o wymiarach przewidzianych w kosztorysie ofertowym (20x30).

Zastępca kierownika służby drogowej¹³ wyjaśniła, że w SIWZ oraz załącznikach do SIWZ powinien być zawarty zapis o wymiarze krawężników 20x30, tak jak w kosztorysie ofertowym oraz tak jak rzeczywiście zostały one wbudowane. Nastąpiła w tym zakresie oczywista omyłka.

(akta kontroli, str. 72-94, 105, 113-120)

¹³ Pełniący obowiązki Dyrektora ZDP w 2014 r., tj. w okresie realizacji zadania przebudowy drogi powiatowej nr 1636L ul. Aleje Zwycięstwa od km 0+042 do km 0+309.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi nr 1636L ul. Aleje Zwycięstwa od km 0+042 do km 0+309. Umowa należyście zabezpieczała interes inwestora publicznego. Postępowanie zostało przeprowadzone z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów. Stwierdzono nieprawidłowość w przygotowaniu dokumentacji przetargowej i umowy w zakresie dotyczącym jednego z materiałów budowlanych. Stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła negatywnie na jakość wykonanych robót drogowych.

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 zadania przebudowy drogi nr 1636L (klasa techniczna – „Z” – droga zbiorcza), o długości ogółem 267 m.

Zarządca dróg dokonał zgłoszenia zamiaru przystąpienia do robót budowlanych¹⁴, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵ (dalej: *prawo budowlane*). Roboty budowlane rozpoczęto po uprawomocnieniu się zgłoszenia oraz potwierdzeniu w formie protokołu wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu czasowej organizacji ruchu, w dniu 3 lipca 2014 r. Przekazanie terenu budowy wykonawcy odbyło się zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 1 umowy, w formie protokołu. Wraz z placem budowy przekazano wykonawcy dziennik budowy, w którym odnotowano fakt przekazania placu z dniem 3 lipca 2014 r. oraz uwagi inspektora nadzoru odnośnie do wykonywania prac zgodnie z zasadami przepisów BHP, ppoż. oraz zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Wpis zawierał również zalecenie zgłaszania do odbioru prac zanikających.

(akta kontroli, str. 113-120, 124, 137-140, 145-147)

W STWiOR (wymagania ogólne) podano, że do obowiązków wykonawcy należy opracowanie i przedstawienie do akceptacji inżyniera/kierownika projektu PZJ, w którym przedstawi m.in. organizację wykonania robót, wykaz zespołów roboczych, ich kwalifikacje i przygotowanie praktyczne, wykaz osób odpowiedzialnych za jakość i terminowość wykonania poszczególnych elementów robót, system proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów i kontroli (opis laboratorium własnego lub laboratorium, któremu Wykonawca zamierza zlecić prowadzenie badań), sposób oraz formę gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapis pomiarów, wykaz maszyn i urządzeń stosowanych na budowie z ich parametrami technicznymi oraz wyposażeniem w mechanizmy do sterowania, urządzenia pomiarowo-kontrolne, rodzaje i ilość środków transportu oraz urządzeń do magazynowania i załadunku materiałów, sposób zabezpieczenia i ochrony ładunków przed utratą ich właściwości w czasie transportu, sposób i procedurę pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja i sprawdzanie urządzeń) prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót, a także sposób postępowania z materiałami i robotami nieodpowiadającymi wymaganiom.

W ramach realizacji zadania nie opracowano PZJ. Zarząd Dróg nie wyegzekwował tego obowiązku od wykonawcy.

(akta kontroli, str. 298, 304-318)

¹⁴ Zgłoszenia dokonał Starosta Parczewski w dniu 17 kwietnia 2014 r.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

Zgodnie z §3 ust. 2 pkt 12 umowy, projekt czasowej organizacji ruchu na zadanie przebudowy drogi nr 1636L, został opracowany i uzgodniony ze Starostą Parczewskim przed przystąpieniem do robót drogowych.

(akta kontroli, str. 113-120, 139, 300-301)

3.2. Kontrolowane przez NIK zadanie, zostało wykonane w terminach przewidzianych w § 2 umowy¹⁶. Zakres robót zrealizowanych w ramach zadania przebudowy drogi nr 1636L był zgodny z dokumentacją projektową i wykonawczą oraz wymogami określonymi w specyfikacji technicznej, za wyjątkiem długości ustawionych krawężników i ich rozmiaru.

(akta kontroli, str. 79-94, 113-120, 135-136, 145-147)

Zgodnie z zawartą umową i przedmiarem robót, na drodze należało dokonać m.in. rozebrania i ustawienia krawężników o wymiarach 15x30 (1 032 m), wykonać koryto pod krawężniki wraz z profilowaniem (516 m²), oczyścić i skropić warstwy konstrukcyjne (4 716 m²), wykonać warstwy: wyrównawczą, ścierną i grysowo-żwirową, wykonać regulację pionową krętek ściekowych ulicznych (9 szt.), wykonać oznakowanie poziome jezdni.

W ramach kontroli wykonania przebudowy drogi powiatowej nr 1636L ul. Aleje Zwycięstwa od km 0+042 do km 0+309, kontrolerzy NIK przeprowadzili oględziny w zakresie parametrów ilościowych wykonania robót drogowych oraz obecnego stanu nawierzchni. W trakcie oględzin dokonano sprawdzenia długości przebudowanego odcinka drogi, jego szerokości w miejscu przejścia dla pieszych na km 0+195, długości dwóch zatok, długości oraz szerokości wymienionych krawężników, a także ilości krętek ściekowych i oznakowania poziomego jezdni.

Na odcinku drogi poddanych oględzinom stwierdzono liczne pęknięcia siatkowe, podłużne i poprzeczne oraz niewielkie ubytki. Parametry ilościowe były zgodne z dokumentacją techniczną, za wyjątkiem długości ustawionych krawężników i ich rozmiaru (ułożono krawężniki szersze oraz łącznie o większej długości niż przewidywał przedmiar robót).

Ułożono krawężniki o szerokości 20 cm, na długości 1 094 m. Długość ułożonych krawężników (1 094 m) była zgodna z inwentaryzacją powykonawczą, natomiast nie zgadzała się z ogłoszeniem, SIWZ oraz kosztorysem inwestorskim i ofertowym.

Na podstawie przeprowadzonych oględzin, NIK oceniła aktualny stan nawierzchni, jako niezadowolający¹⁷.

ZDP dokonało sprawdzenia stanu drogi 1636L w ramach przeglądu technicznego w dniu 5 czerwca 2019 r. W przeglądzie zawarto informacje o wadach i usterkach zmniejszających wartość użytkową, techniczną i estetyczną wykonanych robót, oceniając ich jakość w okresie eksploatacji jako niezadowolającą.

Zastępca kierownika służby drogowej wyjaśniła, że większa ilość wbudowanego krawężnika, wynikała z faktu konieczności wykonania przez wykonawcę zjazdów do dróg niższej kategorii (ul. Szkolna i ul. Spółdzielcza, zjazd do ulicy osiedlowej), znajdujących się w granicach pasa drogowego oraz obudowania studzienki kanalizacyjnej, w związku z czym nie zostały poniesione dodatkowe koszty. Dodatkowo wyjaśniła, że odnośnie do użytecznych materiałów rozbiórkowych, jakimi były rozebrane krawężniki, ZDP przejął je do zagospodarowania we własnym zakresie, głównie na utwardzenie dróg po skruszeniu, remonty dróg gruntowych i wymiany zniszczonych krawężników w chodnikach dla pieszych i zjazdach.

(akta kontroli, str. 152-153, 287-292, 299)

¹⁶ Rozpoczęcie robót (przekazanie placu budowy) – 3 lipca 2014 r. Zakończenie robót – 29 sierpnia 2014 r.

¹⁷ Klasa C według wytycznych stosowania oceny stanu nawierzchni SOSN, wprowadzonych zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 4 marca 2002 r.

3.3. Zgodnie z art. 18 ust. 2 prawa budowlanego, inwestor może ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie. ZDP w ramach realizacji zadania, zawarł umowę na sprawowanie funkcji inspektora nadzoru dla drogi nr 1636L. Posiadał on kwalifikacje formalne wymagane do sprawowania tej funkcji w odniesieniu do robót budowlanych na drogach¹⁸ w specjalności drogowej, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3b prawa budowlanego.

(akta kontroli, str. 130-131)

ZDP nie posiadał własnego laboratorium drogowego. Zgodnie z zapisem § 7 ust. 4 pkt 4 umowy, badania laboratoryjne przeprowadzane były przez laboratorium wykonawcy. Laboratorium zewnętrzne wykonywało badania receptur betonu asfaltowego na warstwę wyrównawczą i ścieralną. Próbkę do badań pobierał wykonawca. Roboty zanikające zostały odebrane, po otrzymaniu wyników badań warstwy wyrównawczej, natomiast roboty końcowe, po otrzymaniu wyników badań warstwy ścieralnej. ZDP oceniał jakość robót na podstawie badań przedłożonych przez wykonawcę.

(akta kontroli, str. 113-120, 302, 304-318)

Działania z zakresu nadzoru inwestorskiego nad zleconymi robotami drogowymi zostały udokumentowane w dzienniku budowy, w sposób umożliwiający prześledzenie przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania, a także mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania robót, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁹. Inspektor nadzoru ustanowiony przez ZDP w dniu przekazania placu budowy, w dzienniku budowy dokonał wpisu zalecającego wykonywanie prac, m.in. zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu oraz zgłaszanie prac zanikających do odbioru. W trakcie realizacji zadania udokumentował w dzienniku budowy dokonanie kontroli „wykonania koryta pod krawężnik” oraz „ustawienia krawężnika na ławie z oporem”, zalecając kontynuowanie robót. Sprawdzał „ustawienia krawężnika” i ocenił, jako prawidłowe jego wykonanie. Zezwolił na kontynuowanie robót. Dokonał kontrolnego sprawdzenia wykonania „warstwy wyrównawczej na lewym i prawym pasie ruchu” i ocenił, jako prawidłowe jego wykonanie. Potwierdził wykonanie robót przy przebudowie drogi nr 1636L i uznał je za prawidłowe.

(akta kontroli, str. 146-147)

3.4. Odbioru końcowego przebudowy drogi nr 1636L dokonano w terminie zgodnym z § 7 ust. 3 pkt 3 umowy. ZDP wyegzekwował od wykonawcy dostarczenie wszystkich dokumentów niezbędnych do odbioru robót, zgodnie z § 7 ust. 4 umowy, tj. operat kolaudacyjny (dokumentację projektową, recepty i ustalenia technologiczne, dziennik budowy, wyniki pomiarów kontrolnych i badań laboratoryjnych, atesty jakościowe wbudowanych materiałów, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą). Operat nie zawierał rozliczenia finansowego robót, ze względu na ryczałtowy charakter zawartej umowy. Kwota została potwierdzona w protokole odbioru końcowego.

Przy odbiorze końcowym potwierdzono prawidłowe wykonanie robót pod względem technicznym i technologicznym. Dokonano obmiaru powykonawczego. Nie stwierdzono wad. Wystawiono dobrą ogólną ocenę wykonanych prac.

Zgodnie z wyjaśnieniem zastępcy kierownika służby drogowej ZDP, w związku z odbiorem końcowym robót, nie wystąpiły okoliczności braku przygotowania

¹⁸ Uprawnienia budowlane nr LUB/0204/OWOD/05.

¹⁹ Dz. U. z 2018 poz. 963.

dokumentacyjnego ze strony wykonawcy do odbioru ostatecznego, o którym mowa w § 7 ust. 5 umowy z wykonawcą, które skutkowałyby wyznaczeniem ponownego terminu odbioru.

(akta kontroli, str. 113-120, 132, 135-136, 141-147, 299, 303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach realizacji zadania przebudowy drogi powiatowej nr 1636L ul. Aleje Zwycięstwa od km 0+042 do km 0+309, nie opracowano programu zapewnienia jakości. Zarząd Dróg nie wyegzekwował tego obowiązku od wykonawcy.

Zgodnie ze szczegółową specyfikacją techniczną (wymagania ogólne) pkt 6.1 w związku z § 1 ust. 3 umowy, do obowiązków wykonawcy należało opracowanie i przedstawienie do zaakceptowania przez inspektora nadzoru PZJ, w którym przedstawi on zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową. Brak PZJ utrudniał rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych.

Zastępca kierownika służby drogowej wyjaśniła, że wykonawca nie przedłożył PZJ, jednak złożone oświadczenia, certyfikat na beton asfaltowy, tj. główny materiał do wykonania zamówienia, referencje oraz wieloletnia współpraca, pozwoliły uznać, że roboty wykonane będą prawidłowo pod względem technicznym, technologicznym i z użyciem dobrej jakości materiałów, a wszystkie badania i receptury zostały ujęte w operacie kołaudacyjnym.

(akta kontroli, str. 298, 304-318)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDP w terminach przewidzianych umową podejmował działania w zakresie nadzoru nad realizacją zleconych robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości ich wykonania. Pomimo braku takiego wymogu, ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego, który posiadał wymagane uprawnienia. Opracowano i uzyskano akceptację projektu czasowej organizacji ruchu. Realizacja robót była zgodna ze specyfikacjami technicznymi, jednak nie wyegzekwowano od wykonawcy opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia PZJ. Odbiór robót został dokonany zgodnie z zapisami umowy i potwierdzony w formie protokołu.

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 ramach realizacji przebudowy drogi nr 1636L, zgodnie z § 12 ust. 3 umowy podpisanej z wykonawcą, przeprowadzono dwa przeglądy gwarancyjne robót budowlanych²⁰ w okresie obowiązywania gwarancji (od 9 września 2014 r., tj. terminu odbioru ostatecznego do 29 września 2017 r.). W ramach pierwszego przeglądu stwierdzono duże ubytki na krawędzi nawierzchni, zabezpieczone przez służbę drogową ZDP, wynikające z nieprawidłowego wykonania łączenia ulicy Szkolnej z Al. Zwycięstwa, które pod wpływem ruchu uległo degradacji. Podjęto decyzję o nieodbieraniu robót i niezwalnianiu zabezpieczenia wynikającego z gwarancji usunięcia wad i usterek w kwocie 1 709,02 zł, do czasu usunięcia wad²¹. Po ich usunięciu przez wykonawcę, odbiór ostateczny robót odbył się 28 września

²⁰ Przegląd nr 1/2017 z 9 września 2017 r. Przegląd końcowy z 28 września 2017 r.

²¹ Do dnia 30 kwietnia 2018 r.

2017 r., w przedostatnim dniu obowiązywania gwarancji. Stwierdzono zakończenie robót budowlanych i usunięcie wad.

W przypadku realizacji zadania, nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych i egzekwowania ich od wykonawców.

(akta kontroli, str. 113-122, 294-297)

4.2. W przypadku realizacji przebudowy drogi nr 1636L, ZDP żądał od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zgodnie z § 11 umowy zawartej z wykonawcą robót oraz gwarancji usunięcia wad i usterek, zgodnie z § 12 umowy zawartej z wykonawcą. Wykonawca przed podpisaniem umowy wniósł żądane zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 2% ceny ofertowej (5 696,72 zł) w formie ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania umowy oraz ubezpieczeniową gwarancję usunięcia wad i usterek w wysokości 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy (1 709,02 zł). Zgodnie z § 11 i 12 umowy z wykonawcą, ZDP zwolnił 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w kwocie 3 987,70 zł) w terminie 30 dni²² od dnia należytego wykonania zamówienia. Pozostałe 30% zabezpieczenia (w kwocie 1 709,02 zł) zostało zwolnione 28 września 2017 r., tj. po usunięciu wad przez wykonawcę i odebraniu robót, w okresie ważności ubezpieczeniowej gwarancji usunięcia wad i usterek.

(akta kontroli, str. 113-122, 141-144, 294-297)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ZDP w zakresie egzekwowania od wykonawcy robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy. Działania zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami oraz zapisami umowy zawartej z wykonawcą.

Wnioski

IV. Wnioski

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

1. Wymaganie od wykonawców, zgodnie z zapisami umowy o udzielenie zamówienia publicznego, przygotowania i przedłożenia do akceptacji programów zapewnienia jakości.
2. Rzetelne przygotowywanie dokumentacji przetargowej w zakresie wymiarów stosowanych materiałów budowlanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²² Roboty zgłoszono do odbioru 29 sierpnia 2014 r., odebrano 9 września 2014 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Lublin, 14 sierpnia 2019 r.

Kontroler
Katarzyna Zglińska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

.....
podpis

/ - /

.....
Podpis