



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.02.2022

**Pan
Piotr Deniszcuk
Starosta Chełmski**

Plac Niepodległości 1
22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola S/22/001 pn. „Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych i utrzymanie infrastruktury technicznej w województwie lubelskim”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Chełmie, Plac Niepodległości 1, 22-100 Chełm (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Deniszczuk – Starosta Chełmski od 1 grudnia 2014 r (dalej: Starosta).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych.2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych.3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017–2022 (do 23 września), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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	Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/94/2022 z 6.07.2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 4-7)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie sposób przeprowadzenia skontrolowanego zadania inwestycyjnego pn. Budowa drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 (gm. Sawin).

Starostwo zrealizowało zadanie inwestycyjne objęte kontrolą pn. Budowa drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 (gm. Sawin) w sposób niezgodny z wydanym pozwoleniem na budowę, niemniej jednak w trakcie kontroli NIK nie stwierdzono jej wad ani usterek.

Starostwo, pomimo zobowiązania wykonawców do wykonania robót zgodnie z dokumentacją projektową oraz obowiązującymi przepisami prawa budowlanego, określiło przedmiot zawartych umów na podstawie przedmiarów robót, które nie były zgodne z zatwierdzoną dokumentacją projektową. Nie uzyskano również zgody projektanta na wprowadzenie zmian o charakterze nieistotnym w dokumentacji projektowej oraz nie zamieszczono ich treści w zatwierdzonym projekcie budowlanym, co stanowiło naruszenie art. 36a ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³.

Opis przedmiotu zamówienia na wybór wykonawców I i II etapu przebudowy drogi nr 1730L sporządzono nierzetelnie, z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, określając przedmiot zamówienia w oparciu o przedmiary robót, które zawierały rozwiązania przebudowy drogi inne niż przewidziane w zatwierdzonym projekcie budowlanym. Ponadto wyłączono z zakresu inwestycji wykonanie przepustów znajdujących się według projektanta w złym stanie technicznym.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej: Pzp).

Starostwo nie skorzystało również z przysługującego mu uprawnienia w ramach gwarancji udzielonej przez wykonawcę I etapu robót realizującego przebudowę drogi nr 1730L w 2018 r. i zleciło, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, prace naprawcze o wartości 127,3 tys. zł wykonawcy II etapu przebudowy drogi w 2019 r.

Odbiory końcowe robót budowlanych przebiegały zgodnie z zawartymi umowami, po przeprowadzeniu oględzin i na podstawie dokumentacji sporządzonej przez wykonawcę robót. Starostwo wyegzekwowało od wykonawców robót ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umów, jednak w okresie ich obowiązywania nie stwierdzono okoliczności uzasadniających ich wykorzystanie. Stan nowo położonej nawierzchni na kontrolowanych odcinkach dróg po wykonanej w 2018 r. i w 2019 r. przebudowie był dobry i nie wymagał podejmowania działań naprawczych. Starostwo 22.01.2020 r. złożyło do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chełmie (dalej: PINB) zawiadomienie o zakończeniu budowy wraz z oświadczeniem kierownika budowy, zawierającym niezgodnie ze stanem faktycznym stwierdzenie o zrealizowaniu robót zgodnie z pozwoleniem na budowę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2021 Starostwo zrealizowało inwestycje drogowe dotyczące budowy/przebudowy ponad 210 km dróg powiatowych, ponadto w ramach zagospodarowania poscaleniowego przebudowano/wybudowano 72 km dróg. Inwestycje drogowe zrealizowano z udziałem środków własnych – 35 248 tys. zł, środków gminnych - 8786 tys. zł, dofinansowania środkami Funduszu Dróg Samorządowych – 36 686 tys. zł, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 16 485 tys. zł, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 10 007 tys. zł, budżetu Województwa Lubelskiego - 300 tys. zł, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego – 8421 tys. zł, rezerwy subwencji ogólnej – 731 tys. zł, środków na wykonanie zagospodarowania poscaleniowego 16 593 tys. zł.

W latach 2017-2021 zrealizowano inwestycje drogowe o wartości odpowiednio 6881 tys. zł; 28 104 tys. zł; 19 795 tys. zł; 33 885 tys. zł; 44 592 tys. zł. Inwestycje dotyczyły budowy/przebudowy dróg powiatowych w poszczególnych latach odpowiednio 21,25 km; 69,23 km; 30,5 km; 73,24 km (w tym w ramach zagospodarowania poscaleniowego 32,42 km); 88,54 km (w tym w ramach zagospodarowania poscaleniowego 39,59 km). Ponadto zrealizowano inwestycje:

- w 2017 r. - remont przepustów (22 tys. zł) oraz budowa chodników 2,2 km (590 tys. zł);
- w 2018 r. - przebudowa mostu (1240 tys. zł);
- w 2020 r. – budowa chodników w ciągu dróg powiatowych 1,028 km.

(akta kontroli tom II str. 468-477)

Zadania z zakresu utrzymania infrastruktury powiatowej, przez organizowanie i prowadzenie inwestycji w szczególności drogowych, realizował w Starostwie Wydział Infrastruktury (dalej: WI), w którym zatrudnionych było sześciu pracowników. Dyrektor WI posiadał wykształcenie wyższe magisterskie w zakresie

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. (dalej: ufp).

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

budownictwa o specjalności drogi, ulice i lotniska. Do podstawowych zadań WI należały sprawy związane m.in. z budową, utrzymaniem i ochroną dróg oraz obiektów mostowych, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogami powiatowymi; utrzymaniem i kontrolą stanu dróg i obiektów mostowych w zakresie stanu nawierzchni, prowadzeniem ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych; opracowywaniem dokumentacji technicznej na wykonywanie robót drogowo - mostowych; nadzorem nad prowadzonymi zadaniami inwestycyjnymi; kontrolą i odbiorami robót budowlanych i drogowych; technicznym rozliczaniem robót; prowadzeniem bazy i nadzoru nad bazą materiałowo-sprzętową w Sielcu (dalej: Baza) wykorzystywaną do prac związanych z zimowym i letnim utrzymaniem dróg powiatowych oraz bieżącym utrzymaniem infrastruktury drogowej; nadzorem nad gospodarowaniem pojazdami, maszynami, sprzętem drogowym oraz materiałem będącym na wyposażeniu Bazy. Stan zatrudnienia na dzień 1.09.2022 r. w Bazie wynosił 70 osób.

Zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi z wykonania budżetu Powiatu Chełmskiego za lata 2017-2021, prace w zakresie bieżącego utrzymania dróg powiatowych były wykonywane przez pracowników Starostwa.

(akta kontroli tom I str. 55, 67, 83, 97, 111; tom II str. 406-409, 462)

1.2. Decyzje o realizacji kontrolowanej inwestycji „Budowa drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 (gm. Sawin)”, dalej zwanej także budową drogi, zgodnie z wyjaśnieniem Starosty zostały podjęte z uwagi na ówczesny stan techniczny drogi, który zakwalifikowano w 2016 r. w ramach okresowej kontroli jej stanu jako niezadowolający, ze wskazaniem na występujące na niej wyboje.

(akta kontroli tom II str. 462)

1.3. Starostwo zabezpieczyło środki na sfinansowanie zadania związanego z budową drogi nr 1730L.

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty w związku z opracowaniem dokumentacji projektowej w 2017 r. analizując możliwości finansowe Powiatu, podczas pojawiających się naborów umożliwiających pozyskanie środków zewnętrznych na finansowanie zamierzenia budowlanego, mając świadomość posiadania kompletnej dokumentacji projektowej, w latach 2018-2019 przystąpiono do pozyskania środków zewnętrznych i realizacji inwestycji.

(akta kontroli tom II str. 382, 462)

Kompleksową dokumentację projektową dla budowy drogi nr 1730L opracowano w 2017 r. Koszt jej opracowania wyniósł 43 930,06 zł brutto.

(akta kontroli tom II str. 128-136)

Budowę drogi nr 1730L zrealizowano w dwóch etapach:

- w 2018 r., pn. „Modernizacja drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 na odcinku Serniawy-Aleksandrówka (gm. Sawin) jako drogi dojazdowej do gruntów rolnych” (dalej: budowa drogi – I etap). W ramach tego etapu na drodze o nawierzchni gruntowej wykonano podbudowę z kruszywa łamanego. Koszt realizacji etapu wyniósł 1 560 695,02 zł. Na realizację ww. prac Powiat otrzymał dofinansowanie z budżetu Województwa Lubelskiego w kwocie 300 000 zł, na podstawie umowy z 12.06.2018 r.

(akta kontroli tom I str. 431-444; tom II str. 26-32)

- w 2019 r., pn. „Budowa drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 (gm. Sawin)” (dalej: budowa drogi – II etap). Na nawierzchnię z kruszywa łamanego położono warstwy z mieszanek mineralno-asfaltowych (bitumicznych). Koszt realizacji tego etapu wyniósł 1 207 000 zł, w tym roboty budowlane i nadzór inwestorski 7000 zł. Na realizację tego etapu, Powiat uzyskał

dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 600 000 zł, na podstawie umowy z 7.11.2019 r.

(akta kontroli tom II str. 178-194; 225-242)

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, realizację zadania podzielono na dwa etapy z uwagi na wartość inwestycji i możliwość wniesienia wkładu własnego na inwestycję ze środków własnych Powiatu. W lutym 2018 r. Starostwo złożyło wnioski o udzielenie dotacji na ww. zadanie, po powzięciu wiadomości od Wicemarszałka Województwa Lubelskiego w dniu 12.02.2018 r. o uruchomieniu naboru wniosków o udzielenie dotacji ze środków celowych budżetu Województwa Lubelskiego na budowę lub modernizację dróg dojazdowych do gruntów rolnych.

(akta kontroli tom II str. 463)

1.4. Wybór wykonawcy dokumentacji projektowej dla budowy drogi nr 1730L nastąpił w trybie przetargu nieograniczonego.

Przedmiotem zamówienia było opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 11+195 (gm. Sawin)”, obejmującej m.in. projekt budowlany, projekt wykonawczy, kosztorys inwestorski, szczegółową specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót, uzyskanie pozwolenia na budowę. Do obowiązków wykonawcy w ramach umówionego wynagrodzenia 43 930,06 zł brutto, należało m.in.: „po otrzymaniu wezwania Zamawiającego, niezwłoczny przyjazd na miejsce robót realizowanych w oparciu o wykonaną dokumentację techniczną i dokonanie oraz przekazanie Zamawiającemu w wyznaczonym terminie poprawek, wynikłych w związku z niezgodnością opracowania projektowanego ze stanem faktycznym lub zawinionymi błędami”; „uczestniczenie w odbiorach częściowych i końcowych w czasie realizacji inwestycji, niezależnie od sprawowania nadzoru autorskiego”.

Zgodnie z umową zawartą 22.03.2017 r. oraz dokumentacją przetargową wykonawca zobowiązany był do uzyskania pozwolenia na budowę. Decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenie na budowę wydana została 11.08.2017 r., po uzupełnieniu wniosku o pozwolenie na budowę z 4.07.2017 r. o decyzję Wójta Gminy Sawin wydaną 2.08.2017 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Termin realizacji przedmiotu zamówienia określono na 30.06.2017 r. Protokół przekazania wykonanej kompleksowej dokumentacji projektowej sporządzony został 11.08.2017 r.

Wykonawcę obciążono kwotą 46 126,56 zł tytułem kary umownej zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 zawartej umowy. Zapłata kar umownych zgodnie z § 8 ust. 4 tej umowy nastąpiła w drodze potrącenia z przysługujących wykonawcy należności oraz dodatkowo wykonawca dopłacił 2296,76 zł (w tym z tyt. odsetek za nieterminową wpłatę 100,26 zł).

(akta kontroli tom I str. 128-136; tom II str. 410-424, 430-436, 441-446, 464)

1.5. Starosta Chełmski 11.08.2017 r. wydał decyzję⁷, zatwierdzającą projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dla Powiatu Chełmskiego obejmującego: budowę drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 na działkach nr ewid. 7 i 12 obręb ewidencyjny Aleksandrówka oraz działce nr ewid. 77 obręb ewidencyjny Serniawy, jednostka ewidencyjna Sawin, wg projektu budowlanego (I tom: Budowa drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 (gm. Sawin).

Zaprojektowane zadanie polegało na przebudowie dotychczasowej drogi powiatowej 1730L o nawierzchni gruntowej i szerokości od 3,5 m do 4,5 m na drogę

⁷ Decyzja wydana po rozpatrzeniu wniosku o pozwolenie na budowę z 4.07.2017 r.

o nawierzchni bitumicznej o szerokości 5,5 m. Droga zlokalizowana była na działkach stanowiących własność Powiatu Chełmskiego.

Zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych przekazane zostało do PINB 22.08.2018 r., tj. dzień przed rozpoczęciem robót.

(akta kontroli tom I str. 292-294, tom II str. 16, 17)

1.6. Wykonawcę I etapu budowy drogi nr 1730L wybrano w trybie przetargu nieograniczonego.

Szacunkową wartość zamówienia określono na 1 063 187,89 zł netto, Starostwo zamierzało przeznaczyć na realizację zamówienia 1 000 000 zł brutto.

Na ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone 3.07.2018 r. w wyznaczonym terminie, tj. do 18.07.2018 r. wpłynęła jedna oferta na kwotę 1 560 695,02 zł. Oferta ta została wybrana jako najkorzystniejsza. Zamawiający w dniu 26.07.2018 r. zwiększył kwotę na realizację zamówienia do wysokości ceny najkorzystniejszej oferty. W dniu 20.08.2018 r. Starostwo zawarło umowę na wykonanie I – etapu Budowy drogi nr 1730L.

(akta kontroli tom I str. 431-440, tom II str. 38-126, 382)

Zgodnie z ogłoszeniem i Specyfikacją istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) przedmiotem zamówienia była modernizacja drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 na terenie gminy Sawin (dalej: modernizacja drogi).

Parametry techniczne drogi określono w następujący sposób: droga powiatowa klasy "Z", pobocza obustronne gruntowe o szerokości - 2 x 1,00 m, jezdnia bitumiczna o szerokości - od 5,5 na prostej, poszerzenia na łukach poziomych - szerokość w zależności do promienia, prędkość projektowa VP = 40 km w terenie zabudowanym, prędkość projektowa VP = 60 km poza terenem zabudowanym, kategoria obciążenia ruchem ruchu - KR 2, przekrój szlakowy poza terenem zabudowy, przekrój półuliczny lokalnie w terenie zabudowanym, spadek daszkowy na prostych 2%, spadek jednostronny na łukach w zależności od promienia łuku, odwodnienie powierzchniowe przez spływ wód opadowych do istniejących trenów zielonych i rowów przydrożnych.

Starosta wyjaśnił, że wskazane parametry techniczne drogi nie dotyczyły pierwszego etapu, tj. „modernizacji drogi powiatowej nr 1730L”. Dodał, że z uwagi na fakt, że nadzór merytoryczny nad tym zadaniem miał ówczesny zastępca Dyrektora WI to nie ma on wiedzy w tym zakresie, ale domniemywa, że wskazane parametry miały charakter docelowy do uzyskania w ramach dwóch etapów realizacji robót budowlanych.

Ponadto w ogłoszeniu wskazano planowane do wykonania roboty drogowe: roboty przygotowawcze, roboty ziemne, wykonanie podbudowy z kruszywa łamanego 0-63 mm o gr. 20 cm, wykonanie warstwy z kamienia tłuczonego o gr. 15 cm, wykonanie poboczy gruntowych z mieszanek piaszczysto-gliniastych o gr. 8 cm.

(akta kontroli tom II str. 38-84, 481)

Zgodnie z dokumentacją przetargową szczegółowy rodzaj robót oraz ich pełny zakres i warunki realizacji określała dokumentacja techniczna, tj. w szczególności: przedmiar robót; dokumentacja techniczna; szczegółowa specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót. Zakres robót, wskazany w dokumentacji przetargowej, w części wskazującej planowane roboty drogowe w związku z modernizacją, określony został w przedmiarze robót i nie był zgodny z dokumentacją projektową. W opisie przedmiotu zamówienia wskazano zakres robót do wykonania, inny niż wynikający z dokumentacji projektowej (opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli tom I str. 151-153, 324-440, tom II str. 38-84, 437-440)

Wykonawcę II etapu budowy drogi nr 1730L realizowanego w 2019 r. wybrano w trybie licytacji elektronicznej na podstawie art. 74-81 Pzp. Szacunkową wartość zamówienia określono na 1 633 520,84 zł netto (2 009 230,63 zł brutto) tj. 378 857,72 euro na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Starostwo zamierzało przeznaczyć na realizację zamówienia 450 000 zł brutto. Środki zostały zabezpieczone w budżecie Powiatu na 2019 r. w dziale 600 rozdziale 60014 § 6050. Po zakończeniu licytacji, przed udzieleniem zamówienia, środki przeznaczone na realizację zadania zwiększono do kwoty 1 207 000 zł.

Na ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone od 5.07.2019 r. w wyznaczonym terminie (tj. do 17.07.2019 r.) do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w licytacji elektronicznej, wnioski złożyło czterech przedsiębiorców. W wyniku przeprowadzonej licytacji w dniu 8.08.2019 r. wybrano najkorzystniejszą ofertę na kwotę brutto 1 200 000 zł (licytacja rozpoczęła się od kwoty 2 800 000 zł). Zamówienia udzielono 20.09.2019 r. przedsiębiorcy, którego oferta była najkorzystniejsza. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 27.09.2019 r.

(akta kontroli tom II str. 225-234, 284-382)

Zgodnie z ogłoszeniem i SIWZ przedmiotem II etapu zamówienia była:

- budowa drogi powiatowej nr 1730L o długości 2717 m na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 o przekroju szlakowym, szerokości jezdni 5,5 m, konstrukcja jezdni: warstwa wyrównawcza z kamienia tłuczonego grubość po zagęszczeniu w zakresie 6-10 cm, warstwa z mieszanek mineralno-asfaltowych - warstwa wiążąca o grubości po zagęszczeniu 5 cm, warstwa z mieszanek mineralno-asfaltowych – warstwa ścieralna o grubości po zagęszczeniu 6 cm, szerokość jezdni 5,5 m, klasa drogi - Z;
- budowa zjazdów publicznych z masy mineralno-asfaltowej - 9 szt. o konstrukcji: podbudowa dolna warstwa z kruszywa łamanego o grubości po zagęszczeniu 20 cm, podbudowa górna warstwa z kruszywa łamanego o grubości po zagęszczeniu 15 cm, warstwa z mieszanek mineralno-asfaltowych - warstwa ścieralna o grubości po zagęszczeniu 6 cm;
- budowa zjazdów indywidualnych z masy mineralno-asfaltowej - 9 szt. o konstrukcji: podbudowa warstwa dolna z kruszywa łamanego o grubości po zagęszczeniu 20 cm, podbudowa warstwa górna z kruszywa łamanego o grubości po zagęszczeniu 15 cm, warstwa z mieszanek mineralno-asfaltowych- warstwa ścieralna o grubości po zagęszczeniu 6 cm;
- wykonanie poboczy gruntowych obustronnych o szerokości 1,0 m;
- wykonanie oznakowania pionowego oraz poziomego zgodnie z projektem stałej organizacji ruchu.

Zgodnie z opisem, droga w stanie istniejącym posiadała nawierzchnię z kruszywa łamanego frakcji 0-31,5 mm z licznymi ubytkami, szerokość jezdni 5,5 m, pobocza gruntowe obustronne o szerokości 1,0 m. Stan nawierzchni na całym odcinku drogi określono jako niedostateczny.

(akta kontroli tom II str. 225-234, 284-381)

Starosta, działając jako kierownik zamawiającego, powołał komisję przetargową oraz stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 i art. 21 ust. 3 Pzp określił jej organizację, skład i tryb pracy oraz zakres obowiązków. Członkowie komisji złożyli oświadczenia o bezstronności, wymagane art. 17 ust. 2 Pzp. SIWZ zawierała elementy wskazane w art. 36 Pzp oraz została w ustawowym terminie udostępniona na stronie internetowej Urzędu.

Zamawiający spełnił obowiązki informacyjne poprzez publikację ogłoszeń na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń

w Starostwie (art. 40 ust. 1 i 2 oraz 95 ust. 1 Pzp) oraz zgodnie z dokumentacją źródłową sporządził protokół postępowania zawierający elementy określone w art. 96 ust. 1 Pzp.

(akta kontroli tom I str. 324-558, tom II str. 38-126, 225-234, 328-381)

1.7. Szczegółowe specyfikacje techniczne dotyczące budowy drogi nr 1730L zawierały wymagania dotyczące robót przygotowawczych, robót ziemnych, podbudowy, nawierzchni, przepustów pod zjazdami, oznakowania pionowego i zostały opracowane zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 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-użytkowego⁸.

Wykonawca był odpowiedzialny za pełną kontrolę robót i jakość materiałów.

(akta kontroli tom II str. 198-291)

1.8. Zakres świadczenia wykonawców, określony w umowach o udzielenie zamówienia publicznego, był tożsamy z treścią złożonych ofert. Umowy zawierały postanowienia dotyczące rękojmi oraz gwarancji, zgodne z ofertami, odpowiednio na okres 48 (dla I etapu) i 60 miesięcy (dla II etapu) od daty odbioru końcowego. Ustalone kary umowne za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia określono na 0,2% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień opóźnienia (I etapu budowy drogi nr 1730L) oraz 0,04% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu II etapu budowy drogi nr 1730L.

(akta kontroli tom I str. 431-440, tom II str. 225-234)

1.9. Starostwo żądało, aby wykonawcy robót przed podpisaniem umów na roboty budowlane, wnieśli wymagane zabezpieczenie umowy, wynoszące 10% wynagrodzenia umownego, tj. odpowiednio 106,3 tys. zł dla I etapu budowy drogi nr 1730L (wniesione w pieniądzu) i 120 tys. zł dla II etapu budowy tej drogi (wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej).

(akta kontroli tom I str. 431-444, tom II str. 358, 505, 558, 568)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie sporządzono opisy przedmiotu zamówienia dla I i II etapu realizacji robót związanych z budową drogi nr 1730L. Stanowiło to naruszenie z art. 29 ust. 1 i 2 Pzp, zgodnie z którymi przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

W postępowaniu na wybór wykonawcy I etapu budowy drogi nr 1730L w pkt II.4.2 ogłoszenia o zamówieniu oraz w pkt. 3.2. SIWZ, wskazano, że pełny zakres robót do wykonania określa dokumentacja techniczna, tj. w szczególności: przedmiar robót, dokumentacja techniczna, szczegółowa specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót. Zakres robót określony do wykonania w przedmiarze robót był inny niż wynikający z dokumentacji projektowej i pozwolenia na budowę, gdyż:

- zastąpiono m.in. podbudowę gruntu stabilizowanego cementem o $R_m=2,5$ MPa wykonanej w wytwórni betonu o grubości 20 cm, podbudową z kruszywa łamanego 0-63 mm o grubości warstwy po zagęszczeniu: od km 0+000 do km 0+900 – 15 cm, od km 0+900 do km 2+300 – 20 cm, od km 2+300 do km 2+720 – 15 cm;

⁸ Dz. U z 2013 r. poz. 1129.

- zastąpiono podbudowę zasadniczą z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0-31,5 mm o grubości warstwy po zagęszczeniu 15 cm, podbudowę z kruszywa łamanego 0-31,5 mm o grubości warstwy po zagęszczeniu: od km 0+000 do km 0+900 – 10 cm; od km 0+900 do km 2+300 – 15 cm; od km 2+300 do km 2+720 – 10 cm,
- nie zlecono do wykonania przepustów pod drogą oraz zjazdami. Zgodnie z projektem budowlanym: „W ciągu przebudowywanego odcinka drogi zlokalizowano przepusty pod koroną drogi oraz pod zjazdami, jako elementy konstrukcyjne drogi. Stan techniczny przepustów jest zły i wymaga remontu. Widoczne są rozszczelnienia pomiędzy kręgami, które uwidoczniają się poprzez zaniżenia nawierzchni nad samym przepustem”; „Zlokalizowano przepusty pod zjazdami jako elementy konstrukcyjne zjazdów do wymiany z rur PEHD fi 40 oraz przepusty pod koroną drogi jako elementy konstrukcyjne drogi do wymiany z rur PEHD fi 60. Długość przepustów oraz ich lokalizacje pozostają bez zmian. Szczegółowa lokalizacja przepustów przedstawiona została na rys. PZT”.

W trakcie postępowania na wybór wykonawcy II etapu budowy drogi zamawiający w dokumentacji przetargowej wskazał, że dokumentacja projektowa (m.in. projekt budowlany, projekt wykonawczy, szczegółowa specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót zawierająca Polskie Normy przenoszące normy europejskie związane z wykonaniem i odbiorem robót) miała określać szczegółowy rodzaj robót oraz pełny ich zakres i warunki realizacji. Tymczasem zakres robót wynikający z opisu przedmiotu zamówienia był inny niż określony w dokumentacji projektowej, na podstawie której uzyskano pozwolenie na budowę, pokrywał się jedynie z przedmiarem robót. Oferentom, w trakcie przetargu, nie udostępniono dokumentacji projektowej na podstawie, której uzyskano pozwolenie na budowę, a jedynie dokumentację z wprowadzonymi zmianami realizacji w ramach I i II etapu budowy drogi. Wprowadzone w stosunku do dokumentacji projektowej zmiany II etapu budowy drogi nr 1730L dotyczyły:

- nawierzchni drogi: zamiast projektowanej warstwy ścieralnej z SMA 16 Jena układanej w jednej warstwie grubości 6 cm po zagęszczeniu wskazano, że należy wykonać drogę o: nawierzchni z mieszanek mineralno-asfaltowych standard III, warstwa wiążąca o grubości po zagęszczeniu 5 cm oraz nawierzchni z mieszanek mineralno-asfaltowych standard I warstwa ścieralna o grubości po zagęszczeniu 6 cm;
- budowy zjazdów publicznych i indywidualnych, zastąpiono podbudowę z gruntu stabilizowanego cementem o $R_m=2,5$ MPa i grubości 20 cm (mieszanka wykonana w wytwórni betonu), podbudowę z kruszywa łamanego, grubość warstwy po zagęszczeniu 20 cm (frakcja 0-63 mm) oraz podbudowę zasadniczą z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0-31,5 mm o grubości 15 cm po zagęszczeniu, podbudowę z kruszywa łamanego (nie określono frakcji) grubość warstwy po zagęszczeniu 15 cm.

Starosta wyjaśnił, że opis przedmiotu zamówienia został opracowany bezpośrednio przez ówczesnego zastępcę Dyrektora WI, a w ocenie Zamawiającego był jednoznaczny i czytelny dla potencjalnego wykonawcy. Dodał, że ówczesny zastępca Dyrektora WI uznał przedmiar robót za jeden z głównych dokumentów opisujących przedmiot zamówienia. Poinformował również, że wykonawca „modernizacji drogi powiatowej nr 1730L” w swoim zakresie nie wykonał robót dotyczących przebudowy przepustów, a WI nie posiada wiedzy na temat - kto, kiedy i czy wykonał przebudowę przepustów.

(akta kontroli tom I str. 151-153, 324-440, tom II str. 38-84, 437-440, 478-483)

2. Starostwo nie wystąpiło do wykonawcy I etapu budowy drogi nr 1730L zrealizowanego w 2018 r. o naprawę nawierzchni drogi w ramach udzielonej gwarancji. Roboty te zleciło wykonawcy II etapu budowy drogi wykonanego w 2019 r. Dotyczyły one prac mechanicznego wyrównania istniejącej podbudowy tłuczniem kamiennym na powierzchni 979,2 m².

Wartość tych prac zgodnie z kosztorysem powykonawczym sporządzonym przez wykonawcę II etapu budowy drogi nr 1730L wynosiła 127 296 zł. Poniesienie tego wydatku stanowiło naruszenie zasad zawartych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Na podstawie umowy na realizację I etapu budowy drogi okres gwarancji i rękojmi udzielonej przez wykonawcę wynosił 48 miesięcy. Ujawnione wady wykonawca zobowiązany był usunąć w ciągu miesiąca od daty ich wykazania.

Starosta wyjaśnił, że według jego wiedzy prace zlecono głównie dlatego, że wykonana w 2018 r. nawierzchnia z kruszywa łamanego jest nawierzchnią nietrwałą z uwagi na działanie niekorzystnych warunków atmosferycznych, co nie jest winą wykonawcy, który wykonał należycie przedmiot zamówienia. Dlatego w ramach drugiego etapu wykonano prace obejmujące ułożenie pakietu warstw konstrukcyjnych o nawierzchni twardej, zamykając tym samym dostęp czynników atmosferycznych do nawierzchni z kruszywa łamanego. Dodał, że wyboje i ubytki w nawierzchni z kruszywa mimo udzielonej gwarancji nie były spowodowane przez niepoprawne wykonanie robót przez wykonawcę, a działanie niezależnych czynników atmosferycznych.

(akta kontroli tom II str. 254, 296, 487)

NIK zwraca uwagę, że roboty związane z I etapem budowy drogi nr 1730L odebrane zostały 12.09.2018 r., a już w marcu 2019 r., w pismach kierowanych do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, Starosta wskazywał, że „istniejąca nawierzchnia z kruszywa łamanego frakcji 0-31,5 mm posiada lokalne ubytki, zachodzi więc konieczność wykonania warstwy wyrównawczej z kruszywa”. Dlatego też uwzględniając krótki okres funkcjonowania przebudowanej drogi oraz wyjaśnienia Starosty, zdaniem NIK nie zaistniały okoliczności wyłączające odpowiedzialność wykonawcy z udzielonej gwarancji na wykonane roboty.

3. Starostwo na etapie prowadzenia postępowań na wybór wykonawcy I i II etapu budowy drogi nr 1730L nie poinformowało projektanta o zleceniu robót budowlanych do wykonania w sposób inny niż określony w DP i nie uzyskało kwalifikacji odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego. Zmiany te w związku z brakiem ich kwalifikacji, nie zostały zamieszczone w projekcie budowlanym. Powyższe było niezgodne z art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane.

Nie zwracano się również do projektanta o ocenę zgodności przewidywanych zmian z zasadami wiedzy technicznej, jak również wpływu tych zmian na koszty i trwałość wprowadzanych rozwiązań.

Na etapie realizacji zadania wprowadzono następujące zmiany w stosunku do dokumentacji projektowej:

- zastąpiono m.in. podbudowę gruntu stabilizowanego cementem o Rm=2,5 MPa wykonanej w wytwórni betonu o grubości 20 cm podbudową z kruszywa łamanego 0-63 mm, grubość warstwy po zagęszczeniu: od km 0+000 do km 0+900 – 15 cm, od km 0+900 do km 2+300 – 20 cm, od km 2+300 do km 2+720 – 15 cm;
- zastąpiono podbudowę zasadniczą z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0 – 31,5 mm, grubość warstwy po zagęszczeniu 15 cm, podbudową z kruszywa łamanego 0 – 31,5 mm, grubość warstwy po

- zagęszczeniu: od km 0+000 do km 0+900 – 10 cm; od km 0+900 do km 2+300 – 15 cm; od km 2+300 do km 2+720 – 10 cm;
- warstwę ścieralną z SMA 16 Jena układaną w jednej warstwie grubości 6 cm po zagęszczeniu, zastąpiono nawierzchnią z mieszanek mineralno-asfaltowych standard III, o warstwie wiążącej o grubości po zagęszczeniu 5 cm oraz nawierzchnią z mieszanek mineralno-asfaltowych standard I o warstwie ścieralnej o grubości po zagęszczeniu 6 cm;
- w zakresie budowy zjazdów publicznych i indywidualnych, zastąpiono podbudowę z gruntu stabilizowanego cementem o $R_m=2,5$ MPa o grubości 20 cm (mieszanka wykonana w wytwórni betonu), podbudowę z kruszywa łamanego o grubości warstwy po zagęszczeniu 20 cm (frakcja 0-63 mm), a podbudowę zasadniczą z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie 0-31,5 mm gr 15 cm po zagęszczeniu, podbudowę z kruszywa łamanego (nie określono frakcji) grubość warstwy po zagęszczeniu 15 cm;
- nie zlecono do realizacji przepustów pod drogą i zjazdami.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, zmiany do zatwierdzonego decyzją nr 415/17 z dnia 11.08.2017 r. projektu budowlanego wprowadził ówczesny zastępca Dyrektora WI, działając na podstawie przeniesionego umową prawa autorskiego majątkowego, zgodnie z którą zamawiający mógł stosownie do swoich potrzeb i wymagań, swobodnie dokonywać wszelkich koniecznych lub przydatnych zmian i uzupełnień w dokumentacji technicznej stanowiącej przedmiot umowy.

(akta kontroli tom II str. 464)

NIK zwraca uwagę, że ówczesny zastępca Dyrektora WI, nie posiadał odpowiednich uprawnień budowlanych do wprowadzania zmian do dokumentacji projektowej. W trakcie kontroli NIK nie przedłożono dokumentów wskazujących na analizy zgodności przewidywanych zmian w konstrukcji drogi z zasadami wiedzy technicznej oraz o wpływie zmian na koszty wykonania drogi i jej trwałość.

Zgodnie z art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym w od początku 2017 r. do 19.09.2020 r., projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, obowiązany jest zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

Projektant wyjaśnił, że nie miał wiedzy o wprowadzonych zmianach w dokumentacji projektowej, niemniej jednak w odpowiedzi na pismo NIK z prośbą o informację, zakwalifikował je jako zmiany nieistotne.

(akta kontroli tom II str. 579)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Starostwa związane z przygotowaniem do realizacji skontrolowanego zadania inwestycyjnego.

Starostwo nierzetelnie, z naruszeniem art. 29 ust 1 i 2 Pzp, sporządziło opis przedmiotu zamówienia na przebudowę drogi, gdyż jego zakres nie był tożsamy z dokumentacją projektową i pozwoleniem na budowę. Nieprawidłowością było również zlecenie, w ramach umowy w 2019 r. prac dotyczących mechanicznego wyrównania istniejącej podbudowy tłuczniem kamiennym na powierzchni 979,2 m², które wchodziły w zakres zamówienia z 2018 r. i były objęte gwarancją wykonawcy robót. Ponadto nie uzyskano od projektanta kwalifikacji odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego oraz nie zamieszczono ich w projekcie budowlanym, co naruszało art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane.

Starostwo posiadało zabezpieczenie środków finansowych oraz pełną dokumentację projektową niezbędną dla rozpoczęcia realizacji objętej kontrolą inwestycji drogowej. Dokumentacja zawierała niezbędne opracowania, określone w art. 31 Pzp, wymagane do wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych

2.1. Zgodnie z umowami na realizację robót budowlanych w ramach pierwszego i drugiego etapu przebudowy drogi powiatowej nr 1730L do obowiązków zamawiającego należało protokolarnie przekazanie wykonawcy placu budowy wraz z niezbędną dokumentacją. W ramach pierwszego etapu przekazanie placu budowy nastąpiło trzeciego dnia (23.08.2018 r.) po podpisaniu umowy na realizację robót, natomiast w ramach drugiego etapu realizowanego na podstawie umowy z 20.09.2019 r. plac budowy przekazano 10.10.2019 r.

Starosta wyjaśnił, że przekazanie placu budowy warunkowały zapisy § 2 ust. 5 umowy z 20.09.2019 r. Zamawiający przekazał plac budowy niezwłocznie po spełnieniu przez wykonawcę warunków wskazanych w § 2 ust. 5 ww. umowy.

(akta kontroli tom I str. 295, tom II str. 235, 583)

2.2. Wykonawcy obu etapów przebudowy drogi powiatowej nr 1730L zrealizowali roboty budowlane w terminach określonych w umowach. W trakcie realizacji robót, nie dokonywano zmian ww. umów. Zakresy zleconych do wykonania robót nie były natomiast zgodne z dokumentacją projektową.

(akta kontroli tom I str. 431-486, tom II str. 225-233, 238-259)

2.3. Decyzja z 2017 r. zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenie na budowę drogi powiatowej nr 1730L nakładała na Starostwo obowiązek ustanowienia Inspektora nadzoru inwestorskiego o specjalności inżynierskiej - drogowej. W trakcie obu etapów budowy obowiązki Inspektora sprawowały osoby posiadające stosowne uprawnienia, które dokumentowały w dzienniku budowy wykonanie poszczególnych prac, odbiory częściowe oraz gotowość do odbioru końcowego. Inspektorem nadzoru inwestorskiego podczas I etapu budowy drogi nr 1730 r. był ówczesny zastępca Dyrektora WI. Natomiast nadzór nad II etapem budowy drogi nr 1730L Starostwo zleciło firmie zewnętrznej za kwotę 7000 zł brutto⁹.

(akta kontroli tom I str. 292, 297-300, 303-306, 321)

2.4. Końcowych odbiorów robót budowlanych, zgodnie z umowami z 2018 r. oraz z 2019 r., Starostwo dokonało komisyjnie w ciągu 10 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia gotowości do odbioru.

W ramach pierwszego etapu modernizacji drogi nr 1730L wykonawca gotowość do odbioru końcowego wykonanych robót zgłosił w terminie wykonania przedmiotu umowy tj. 31.08.2018 r., a Starosta wyznaczył odbiór końcowy na 12.09.2018 r. Komisja po dokonaniu wizualnej oceny wykonanych robót oraz po przeanalizowaniu przekazanej dokumentacji stwierdziła zgodność w wykonanych robót z umową, obmiarami, opisem technicznym oraz SST.

W drugim przypadku, wykonawca zgłosił do odbioru końcowego wykonanie robót dzień przed terminem wykonania przedmiotu umowy tj. 14.11.2019 r., a Starosta wyznaczył odbiór końcowy na dzień 28.11.2019 r. Komisja stwierdziła zgodność w zakresie wykonania robót z umową, obmiarami, opisem technicznym oraz SST z przekazaną dokumentacją.

(akta kontroli tom I str. 431-444, tom II str. 225-240)

⁹ Umowa nr OG.273.2.18.2019 z dnia 25.09.2019 r. na wykonanie zadania pn. „Budowa drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 1+512,22 (gm. Sawin).

W ramach realizacji I i II etapu budowy, obowiązki Kierownika budowy zostały przyjęte przez osoby wskazane w umowach na realizację poszczególnych etapów budowy, odpowiednio w sierpniu 2018 r. i 25.09.2019 r.

Ustalono, że kierownicy budowy, zarówno w ramach I jak i II etapu budowy, w zakresie zgodności wykonania drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22 (gm. Sawin) z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz pozwoleniem na budowę, stwierdzili zgodność zrealizowanych robót z projektem budowlanym oraz pozwoleniem na budowę, podczas gdy zadanie zostało wykonane z zastosowaniem innych rozwiązań technicznych aniżeli przewidziane w zatwierdzonym projekcie budowlanym.

W dzienniku budowy I etapu budowy w części 8. Stwierdzenie zdatności obiektu do użytkowania kierownik budowy I etapu w dniu 31.08.2018 r. oświadczył, że: budowa „Modernizacja drogi powiatowej nr 1730L na odcinku od km 7+795 do km 10+512,22” została wykonana zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi, zatwierdzonym projektem budowlanym oraz pozwoleniem na budowę; Doprowadzono do należytego stanu i porządku teren budowy; Dokonano następujących zmian w stosunku do rozwiązań projektu: bez zmian. Równocześnie stwierdził, że droga nadaje się do użytkowania.

Natomiast kierownik II etapu budowy 15.11.2019 r. złożył oświadczenie o: zakończeniu budowy obiektu budowlanego; o wykonaniu drogi nr 1730L zgodnie z projektem budowlanym, warunkami decyzji nr 415/17 o pozwoleniu na budowę z 11.08.2017 r. W oświadczeniu nie wskazano zmian nieistotnych wprowadzonych do dokumentacji projektowej na etapie postępowań przetargowych, jak również zakresu robót, który nie został wykonany. Oświadczenie stanowiło załącznik do złożonego 22.01.2020 r. do PINB zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Kierownik I etapu budowy drogi wyjaśnił, że w oświadczeniu zamieszczonym w dzienniku budowy stwierdził faktycznie wykonane zakresy robót.

Kierownik II etapu budowy drogi nie złożył wyjaśnień w wyznaczonym terminie.

Starosta poinformował, że zawiadomienie do PINB złożono z uwagi na fakt, że zgodnie z decyzją nr 415/17 o pozwoleniu na budowę wybudowano drogę zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w projekcie budowlanym, w granicach pasa drogowego bez zmiany parametrów techniczno-użytkowych drogi, bez zmiany zagospodarowania terenu. Nie zmieniono przeznaczenia i celu obiektu budowlanego.

(akta kontroli tom I str. 312, tom II str. 395-402, 483, 598, 605-610)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Dopuszczenie do rozpoczęcia robót budowlanych II etapu budowy drogi nr 1730L przed udokumentowanym przekazaniem placu budowy.

Przekazanie placu budowy warunkowały zapisy § 2 ust. 5 umowy z dnia 20.09.2019 r., które wskazywały, że przed rozpoczęciem wykonywania robót budowlanych Zamawiający przekaze protokołem teren budowy (plac budowy), po uprzednim przedłożeniu przez wykonawcę: uzgodnionego i zatwierdzonego projektu organizacji ruchu i oznakowania na czas prowadzenia robót, kopii uprawnień budowlanych i dokumentów potwierdzających przynależność do Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa lub dokumentów równoważnych dla kierownika budowy, zestawienie materiałów, które zastosuje przy realizacji robót. Powyższe dokumenty, zostały zatwierdzone oraz przekazano protokołem teren budowy w dniu 10.10.2019 r.

Inspektor nadzoru inwestorskiego wpisami do dziennika budowy potwierdzał wykonanie następujących robót budowlanych, zgłoszonych wpisami przez

kierownika budowy, zrealizowanych przed przekazaniem placu budowy:

- 26.09.2019 r. „roboty pomiarowe przy liniowych robotach ziemnych. Trasa dróg w terenie równinnym. 2,72 km”;
- 27.09. – 3.10.2019 r. „Mechaniczne wyrównanie istniejącej podbudowy tłuczniem kamiennym sortowanym, grubość warstwy do 10 cm 979 m³”;
- 4.10.2019 r. „Mechaniczne oczyszczenie nawierzchni drogowych nieulepszonych. 979,2 m³”;
- 7-9.10.2019 r. „Skropienie nawierzchni drogowych asfaltem 15486 m². Nawierzchnie z mieszanek mineralno-asfaltowych standard III, warstwa wiążąca gr. po zagęszczeniu 5 cm. 15 486 m²”.

Starosta wyjaśnił, że WI nie posiada wiedzy o tym, aby roboty budowlane przez wykonawcę były prowadzone przed przekazaniem placu budowy. Przy przekazaniu placu budowy uczestniczył inspektor nadzoru inwestorskiego powołany umową nr OG.273.2.18.2019 z 25.09.2019 r. Podczas przekazania placu budowy wydano kierownikowi budowy dziennik budowy. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 umowy nr OG.273.2.18.2019 z 25.09.2019 r. inspektor nadzoru zobowiązany był do kontroli prawidłowości prowadzenia dziennika budowy i dokonywanie wpisów stwierdzających wszystkie okoliczności mające znaczenie dla właściwego procesu budowlanego.

(akta kontroli tom I str. 308-321, tom II str. 584)

Zgodnie z wyjaśnieniem wykonującego obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego w ramach II etapu budowy drogi 1730L trudno jest wskazać po trzech latach przyczynę dokonania wpisów w dzienniku budowy przed dniem formalnego przekazania placu budowy. Jak zaznaczył wpisy w dzienniku nie były antydatowane i najprawdopodobniej jest to zwykły błąd pisarski po stronie kierownika budowy i Inspektora nadzoru lub inwestora.

(akta kontroli tom II str. 604)

NIK przyjmuje wyjaśnienia inspektora nadzoru inwestorskiego w zakresie braku antydatowania poszczególnych wpisów, natomiast nie podziela wyjaśnień co do możliwości wystąpienia błędu pisarskiego. Wynika to z liczby kwestionowanych wpisów oraz zachowania ich chronologii. Ponadto wątpliwe jest, aby WI, do którego zadań należy nadzór nad prowadzonymi zadaniami inwestycyjnymi nie posiadał wiedzy o rozpoczęciu robót budowlanych, w sytuacji, gdy w protokole przekazania placu budowy nie odnotowano informacji o wydaniu dziennika budowy.

2. Niezapewnienie rzetelnego nadzoru inwestorskiego przez WI nad realizacją I etapu budowy drogi 1730L.

Roboty budowlane w ramach I etapu budowy drogi nr 1730L dotyczące podbudowy drogi zostały wykonane niezgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę, a funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego pełnił pracownik Starostwa.

Również podczas realizacji II etapu budowy drogi nr 1730L, pomimo wykonania prac dotyczących nawierzchni drogi i zjazdów niezgodnie z dokumentacją projektową, Inspektor nadzoru inwestorskiego¹⁰ dokonując ostatniego wpisu w dzienniku budowy potwierdził zgodność wykonanych robót z wydanym pozwoleniem na budowę.

Starosta wyjaśnił, że nadzór nad inwestycją prowadził zastępca Dyrektora WI oraz był jednocześnie inspektorem nadzoru inwestorskiego w procesie budowlanym.

(akta kontroli tom II str. 482)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo, dopuszczając do rozpoczęcia robót budowlanych w ramach II etapu budowy drogi nr 1730L przed formalnym przekazaniem placu budowy oraz

¹⁰ Zatrudniony na podstawie umowy zlecenia.

uzgodnieniem i zatwierdzeniem projektu organizacji ruchu i oznakowania na czas prowadzenia robót, nie przestrzegało wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia i prowadzenia robót budowlanych. Wykonawcy zrealizowali przedmiot zamówienia w terminach wskazanych w umowach, w zakresach określonych w przedmiarach robót, jednak w sposób inny niż określony w dokumentacji projektowej, na podstawie której wydane zostało pozwolenie na budowę. Odbiory końcowe zleconych robót odbywały się zgodnie z postanowieniami zawartych umów, po przeprowadzeniu oględzin wizualnych wykonanych prac i na podstawie dokumentacji sporządzonej przez wykonawcę robót.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej

3.1. Odbioru końcowego robót II etapu budowy drogi powiatowej nr 1730L Starostwo dokonało komisyjnie w dniu 28.11.2019 r. Komisja po dokonaniu wizualnej oceny wykonanych robót oraz po przeanalizowaniu dokumentów stwierdziła zgodność w zakresie: wykonania robót zgodnie z umową z wykonawcą z 20.09.2019 r., wykonanych robót z obmiarami, wykonanych robót pod względem technicznym i technologicznym – zgodnie z opisem technicznym oraz SST, wykonania zadania zgodnie z dokumentacją przekazaną przez zamawiającego. Strony określiły okres gwarancji na 60 miesięcy licząc od daty końcowego odbioru robót.

Pierwszy przegląd gwarancyjny przebudowanej drogi, udokumentowany protokołem, przeprowadzono 23.05.2022 r. Czteroosobowa Komisja z udziałem przedstawiciela wykonawcy i Inspektorem nadzoru stwierdziła brak wad i usterek na przebudowanym odcinku drogi powiatowej nr 1730L.

(akta kontroli tom II str. 503-538)

3.2. Zgodnie z umową z 20.08.2018 r. na wykonanie I etapu budowy drogi nr 1730L (§ 8 ust. 1 lit. b) zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 70% winno być zwrócone przez Zamawiającego w ciągu 30 dni po odbiorze przedmiotu umowy. Zwrotu 70% zabezpieczenia, dotyczącego I etapu budowy, którego odbiór końcowy bez zastrzeżeń odbył się 12.09.2018 r., dokonano 16.10.2018 r. (109 519,45 zł, w tym 270,80 zł odsetek i 109 248,65 zł zabezpieczenia) (opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Pozostałe 30% zabezpieczenia zostało zwrócone 26.09.2022 r. tj. 15 dni po upływie okresu rękojmi.

W przypadku umowy z 2019 r. na realizację II etapu budowy drogi zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej, która obejmuje odpowiedzialność Gwaranta w zakresie roszczeń z tytułu wad fizycznych i usterek w przedmiocie Umowy dotyczącej II etapu budowy drogi nr 1730L do dnia 31.12.2024 r.

(akta kontroli tom I str. 431-444, tom II str. 505, 558, 568)

3.3. Prowadzona przez Starostwo ewidencja dróg, obejmowała Dziennik objazdu dróg i Książkę drogi. Dane i informacje dotyczące objętej kontrolą drogi powiatowej nr 1730L w prowadzonej ewidencji były aktualne i obejmowały protokoły z przeglądów okresowych przeprowadzonych w latach 2011-2021. W Dzienniku objazdu dróg w 2021 r. w zakresie dotyczącym drogi nr 1730L odnotowano dwa objazdy i stan drogi jako „bez zastrzeżeń”. Ewidencja nie obejmowała mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg. Ustalenia w powyższym zakresie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 554-557)

3.4. Okresowe coroczne kontrole (przeeglądy) drogi powiatowej nr 1730L przeprowadzano każdego roku, co odnotowywano wpisami w Książce drogi.

Kontrole okresowe – roczne stanu drogi, udokumentowane protokołami, w 2020 r. i w 2021 r. przeprowadziła firma zewnętrzna. W składzie osób uczestniczących w kontroli były osoby posiadające m.in. uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń. Zgodnie z wynikami kontroli stan poszczególnych elementów wyposażenia drogi sklasyfikowano jako dobry lub bardzo dobry.

Okresową „pięcioletnią kontrolę” stanu technicznego przeprowadził 29.10.2019 r. były pracownik Starostwa, posiadający uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności inżynierskiej drogowej. W wyniku tej kontroli, stwierdzono odkształcenia powierzchniowe, wyboje na powierzchni gruntowej. W rubryce *Zakres robót remontowych i kolejność ich wykonania* wpisano „*Roboty remontowe wykonywane na bieżąco w ciągu roku, zgodnie z zapotrzebowaniem.*” W protokole wykazano jedynie roboty budowlane dotyczące przebudowy nawierzchni w msc. Serniawy – 7,0 km przeprowadzone w 2016 r. (opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli tom II str. 506-540)

3.5. Po zakończeniu przebudowy drogi powiatowej nr 1730L i oddaniu jej do użytkowania Starostwo nie stwierdziło potrzeby wykonania, ani nie dokonywało jej remontów i napraw.

(akta kontroli tom II str. 502)

3.6. W kwietniu 2022 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie (RIO) przeprowadziła w Starostwie kontrolę doraźną, w ramach której zbadano zagadnienia związane z prowadzeniem prac remontowych dróg zlokalizowanych na działkach nr 339, 332/3, 340 obręb Wierzbica – Osiedle, gmina Wierzbica. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na sfinansowaniu w 2021 r. ze środków budżetu Powiatu, zadania niezwiązanego z realizacją jego zadań tj. prac remontowych na drogach niestanowiących własności Powiatu, w tym na drogach Gminy Wierzbica – bez zgody Rady Powiatu Chełmskiego na udzielenie pomocy rzeczowej dla innej jednostki samorządu terytorialnego oraz na drogach innego podmiotu (spółdzielni mieszkaniowej).

W piśmie pokontrolnym Prezes RIO sformułował wniosek, aby ze środków budżetu Powiatu dokonywać wydatków związanych z realizacją zadań Powiatu, określonych przepisami art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹, w związku z art. 44 ust. 2 i 3 pkt 1 ufp, mając na uwadze, że pomoc rzeczowa lub finansowa dla innych jednostek samorządu terytorialnego może być udzielona na podstawie odrębnej uchwały rady powiatu, stosownie do przepisów art. 216 ust. 2 pkt 5 ufp.

W przekazanej do RIO informacji o sposobie wykonania wniosku Starostwo podało, że z budżetu Powiatu Chełmskiego będą dokonywane wyłącznie wydatki związane z realizacją zadań Powiatu określonych w przepisach art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, a w przypadku planowania realizacji zadań w formie pomocy rzeczowej lub finansowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego będą one wykonywane po uprzednim podjęciu uchwały przez Radę Powiatu.

(akta kontroli tom II str. 8-48)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Nierzetelnie sporządzono protokół z „pięcioletniej kontroli” stanu technicznego drogi powiatowej nr 1730L przeprowadzonej 29.10.2019 r. W protokole z kontroli nie

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

wykazano robót budowlanych przebudowy drogi w 2018 r., jak również robót budowlanych dotyczących jej przebudowy, prowadzonych w okresie 10.10. - 14.11.2019 r., tj. w trakcie kontroli stanu technicznego drogi.

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, protokół z okresowej „pięcioletniej” kontroli stanu technicznego drogi powiatowej nr 1730L sporządził pracownik Starostwa posiadający stosowne uprawnienia budowlane, a Starosta nie posiada wiedzy, dlaczego nie uwzględnił w przeglądzie trwających robót budowlanych.

(akta kontroli tom II str. 502)

2. Prowadzona przez Starostwo ewidencja dróg nie obejmowała mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg, o której mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹².

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty prowadzona ewidencja, która powstała w 1998 r. została przejęta w przedstawionym stanie od Zarządu Dróg Powiatowych w Chełmie w 2012 r. W 2016 r. w ramach wszczętego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania pn. „Wykonanie elektronicznej ewidencji dróg” (znak: OG.272.1.31.2016) złożono pięć ofert, jednak unieważniono to postępowanie z uwagi na ogłoszony w 2016 r. nabór przez Instytucję Zarządzającą RPO WL 2014-2020 o dofinansowanie projektów w ramach Działania 2.1 Cyfrowe lubelskie. W 2016 r. Powiat Chełmski jako Partner zawarł z Powiatem Włodawskim jako Liderem umowę partnerską na rzecz realizacji projektu „E-usług”. Najprawdopodobniej w toku realizacji projektu przez Lidera zakwalifikowano zakres obejmujący „wykonanie elektronicznej ewidencji dróg dla Powiatu Chełmskiego” jako niespójny, niekompatybilny z zakresem innych partnerów Projektu. W rezultacie nie wykonano elektronicznej ewidencji dróg w ramach projektu Cyfrowe Lubelskie.

(akta kontroli tom II str. 563)

3. Nieterminowo dokonano zwrotu 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy z 2018 r. dotyczącej I etapu budowy drogi nr 1730L.

Odbiór końcowy przedmiotu umowy z 2018 r. odbył się 12.09.2018 r., zwrotu 70% zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy w kwocie 109 248,65 zł dokonano 16.10.2018 r. tj. czwartego dnia po upływie 30 dniowego terminu na dokonanie zwrotu.

Działanie takie było niezgodne z umową z 20.08.2018 r. nr OG.273.1.22.2018 na wykonanie I etapu budowy drogi nr 1730L, (§ 8 ust. 1 lit. b), zgodnie z którą zabezpieczenie w wysokości 70% miało zostać zwolnione przez Zamawiającego w terminie 30 dni od daty odbioru końcowego przedmiotu umowy, jak również z obowiązkiem określonym w art. 151 ust. 1 Pzp.

Starosta wyjaśnił, że zwrotu dokonywał ówczesny zastępca Dyrektora WI i nie posiada wiedzy, dlaczego zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania zadania dokonano po terminie.

(akta kontroli tom II str. 502, 505, 563)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo wywiązywało się z obowiązku prowadzenia okresowych przeglądów stanu dróg i obiektów mostowych określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. Stan nowo położonej nawierzchni na odcinkach po wykonanej w 2018 r. i w 2019 r. przebudowie drogi był dobry i nie wymagał podejmowania działań naprawczych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: nieterminowym zwrocie jedynemu z wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy,

¹² Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 582.

nieprzeprowadzeniu w 2019 r. w sposób rzetelny pięcioletniej kontroli okresowej stanu technicznego drogi powiatowej nr 1730L oraz prowadzeniu nie w pełnym zakresie ewidencji dróg, która nie obejmowała mapy techniczno-eksploatacyjnej.

IV. Uwagi i 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. Opisywanie przedmiotu zamówienia w sposób zgodny z zatwierdzonym projektem budowlanym.
2. Terminowe dokonywanie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
3. Wystąpienie do projektanta o kwalifikację zmian dokonanych w trakcie budowy drogi 1730 L oraz wprowadzenie ich do dokumentacji projektowej.
4. Przestrzeganie postanowień umów dotyczących przekazania placu budowy i rozpoczęcia robót budowlanych.
5. Rzetelne dokumentowanie przeprowadzanych kontroli okresowych stanu technicznego dróg.
6. Występowanie do wykonawcy robót o usunięcie w ramach gwarancji stwierdzonych wad i usterek w przedmiocie umowy.
7. Podjęcie działań w celu opracowania mapy techniczno-eksploatacyjnej dróg.
8. Realizacja robót budowlanych w zakresie wynikającym z wydanego pozwolenia na budowę i z dokumentacji projektowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

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

Lublin, dnia 30 listopada 2022 r.

Kontroler
Szczepan Olejnik
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
Podpis

.....
Podpis