



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.07.2022

**Pan
Dariusz Semeniuk
Wójt Gminy Włodawa**

al. Jana Pawła II 22
22-200 Włodawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Kontrola S/22/001 Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych i utrzymanie infrastruktury technicznej
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 Włodawa (dalej: Urząd lub UG), al. Jana Pawła II 22, 22-200 Włodawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Semeniuk – Wójt Gminy Włodawa od 19 listopada 2018 r. (dalej: Wójt). Poprzednio, tj. od 15 lutego 2000 r. do 18 listopada 2019 r. Wójtem był Tadeusz Sawicki.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych. 2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych. 3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (do 14 listopada) 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
Kontroler	Paweł Gruszkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr LLU/102/2022 z 26 lipca 2022 r. i nr LLU/150/2022 z 4 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Jedno z dwóch objętych kontrolą zadań polegające na rozbudowie drogi gminnej nr 117332L w miejscowości Orchówek (etap I) zostało prawidłowo zaplanowane i Gmina zapewniła jego finansowanie. Na drugie zadanie, tj. na budowę drogi wewnętrznej w miejscowości Suszno, nie zapewniono finansowania, w wyniku czego (mimo względnie niewielkiego zakresu rzeczowego) realizowano je od 2013 r. do 2020 r. Gmina posiadała dokumentację projektową niezbędną do rozpoczęcia realizacji ww. inwestycji drogowych, jak również dysponowała wymaganymi pozwoleniami na budowę.

W przeprowadzonych postępowaniach na wyłonienie wykonawców robót budowlanych stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego przygotowania dokumentacji przetargowej oraz działania naruszające przepisy art. 29 ust. 1 oraz art. 143d ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i nie doszło do naruszenia zasad udzielania zamówień określonych w art. 7 ust. 1 Pzp, w szczególności zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Świadczyły jednak o braku należytej staranności w przygotowaniu i prowadzeniu dokumentacji przetargowej i niewystarczającym nadzorze Wójta w tym zakresie. Zawarte w wyniku skontrolowanych postępowań umowy odpowiadały treści złożonych ofert i zabezpieczyły interesy zamawiającego w zakresie ich wykonania oraz realizacji uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji.

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 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej: Pzp).

Gmina co do zasady przestrzegała wymogów formalnoprawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia do robót drogowych i prowadzenia ich na drogach publicznych. Zadania inwestycyjne zostały zrealizowane w terminach określonych umowami oraz zgodnie ze złożonymi ofertami, dokumentacją projektową i obowiązującymi ustaleniami specyfikacji technicznych. Nadzór nad realizacją zadań powierzono podmiotom zewnętrznym, a osoby sprawujące ten nadzór posiadały wymagane uprawnienia. W trakcie odbiorów końcowych nie stwierdzono wad i usterek w przedmiocie zrealizowanych inwestycji.

Od wykonawców robót egzekwowano ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania umów, jednak w okresie ich obowiązywania nie stwierdzono okoliczności uzasadniających ich wykorzystanie. Nie wystąpiły również przesłanki do naliczenia wykonawcom kar umownych. Przeprowadzone oględziny wykazały, że stan nawierzchni na kontrolowanych odcinkach dróg po wykonanych w 2019 r. i w 2020 r. robotach budowlanych był dobry i nie wymagał podejmowania działań naprawczych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprowadzeniu ewidencji dróg publicznych;
- niedokonywaniu przeglądów gwarancyjnych określonych w umowach oraz przeglądów okresowych stanu dróg, określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ i ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵;
- nierzetelnym sporządzeniu dokumentów przetargowych w przypadku każdego z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, w tym nierzetelnym opisie przedmiotu zamówienia w przypadku jednego z trzech postępowań;
- nierzetelnym odbiorze (w jednym przypadku) dokumentacji powykonawczej;
- niewyegzekwowaniu od dwóch wykonawców robót budowlanych opracowania i przedstawienia do aprobaty programu zapewnienia jakości (PZJ);
- nieweryfikowaniu spełnienia przez wykonawcę i podwykonawców wymagań zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) czynności;
- nieudokumentowaniu przesłanek umożliwiających zawarcie aneksu do umowy na dokumentację projektową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina w latach 2017-2021 na zadania inwestycyjne i remontowe z zakresu infrastruktury technicznej wydatkowała 11 180,2 tys. zł, w tym odpowiednio w kolejnych latach: 673,1 tys. zł, 807,5 tys. zł, 3966,5 tys. zł, 2752,5 tys. zł i 2980,6 tys. zł. Większość zrealizowanych w tym okresie wydatków dotyczyła budowy, przebudowy, rozbudowy i remontów dróg. Poza tym zrealizowano inwestycje polegające m.in. na budowie oświetlenia ulicznego oraz budowie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą zadania związane z realizacją inwestycji i utrzymaniem istniejącej infrastruktury technicznej realizował Urząd (bez udziału innych jednostek organizacyjnych). Obowiązki związane z przygotowaniem, realizacją i nadzorem nad wykonaniem zadań inwestycyjnych, wynikały z zapisów Regulaminu

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm. (dalej: ustawa o drogach publicznych).

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: Pb).

organizacyjnego Urzędu. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono referat inwestycyjny⁶, do którego zadań należało m.in. prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dla zadań realizowanych ze środków publicznych, pozyskiwanie środków na wykonanie zadań inwestycyjnych i remontowych ujętych w budżecie Gminy, uzyskiwanie wymaganych prawem zezwoleń i decyzji, przygotowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, realizacja procesu inwestycyjnego, uzyskanie pozwolenia na budowę, rozliczanie zadaniowe inwestycji, wykonywanie nadzoru inwestorskiego.

W Urzędzie ww. zadania realizowało trzech pracowników referatu inwestycyjnego nieposiadających uprawnień budowlanych. Do zadań kierownika referatu należało m.in. inicjowanie działań zmierzających do pozyskiwania środków z UE lub innych funduszy oraz rozdzielanie zadań realizowanych przez referat. Do obowiązków osoby zajmującej stanowisko inspektora ds. budownictwa i zamówień publicznych należało m.in. planowanie wydatków inwestycyjnych, przygotowanie i prowadzenie procesów inwestycyjnych pod względem formalno-prawnym, egzekwowanie uprawnień w zakresie jakości wykonanych prac, a w szczególności z zakresu gwarancji i rękojmi, prowadzenie postępowań przetargowych. Pracownikowi zatrudnionemu do 30 listopada 2021 r. na stanowisku podinspektora ds. dróg, transportu i energetyki przypisano w zakresie czynności m.in. prowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych, bieżący nadzór remontów dróg, infrastruktury drogowej i komunikacyjnej. Pracownik zatrudniony od 1 stycznia 2021 r. na stanowisku pomocy administracyjnej nie miał wyszczególnionych obowiązków w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, jednak również wykonywał zadania w tym zakresie.

(akta kontroli str. 4, 6-22, 28-53, 57-58)

1.2. Kontrolą objęto dwa zadania:

- Budowa ciągu pieszo-jezdnego (ul. Rumiankowa, ul. Sezamowa, ul. Tymiankowa) na osiedlu Słonecznym w miejscowości Suszno (dalej: zadanie nr 1) o łącznej wartości 830,4 tys. zł,
- Rozbudowa drogi gminnej nr 117332L wraz z przebudową skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 816 w miejscowości Orchówek (dalej: zadanie nr 2) o łącznej wartości 2997,8 tys. zł⁷.

Dla zadania nr 1 nie przeprowadzono analizy zasadności podjęcia oraz analizy kosztów i korzyści jej realizacji. Wójt wyjaśnił, że podejmując decyzję o realizacji inwestycji Gmina brała pod uwagę wnioski kierowane przez mieszkańców i radnych podczas zebrań wiejskich oraz konieczność poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz komfortu i jakości życia mieszkańców. Powyższe wpisywało się również w jeden z głównych celów strategicznych Gminy „modernizacja-budowa-rozbudowa i doposażenie infrastruktury drogowej”, określonych w Strategii Rozwoju Gminy Włodawa na lata 2018-2026.

Wójt wyjaśnił, że rozbudowa drogi gminnej nr 117332L w Orchówku wynikała z potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Zadanie planowane było do realizacji w ramach Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 i ujęto je w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2016-2019.

(akta kontroli str. 139-151, 430-438)

⁶ Do 30 listopada 2018 r. pracownicy realizujący zadania inwestycyjne podlegali kierownikowi referatu rozwoju gospodarczego i zasobów komunalnych.

⁷ W ramach inwestycji przeprowadzono dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego: z 2018 r. na wykonanie podbudowy na odcinku od km 1+614 do 1+930, z 2019 r. na wykonanie drogi, krawężników, zjazdów i przebudowy skrzyżowania.

1.3. Gmina rozpoczynając w 2013 r. realizację zadania nr 1 nie posiadała zabezpieczonych na ten cel środków w budżecie. Zadanie było realizowane aż do 2020 r., przy czym do końca 2019 r. z budżetu Gminy i ze środków funduszu sołeckiego wydatkowano łącznie zaledwie 212,8 tys. zł. Z przedłożonych do kontroli NIK dokumentów nie wynikało jaki zakres prac został wykonany, gdyż brakowało dokumentów, w tym dokumentów budowy⁸. Wójt wyjaśnił, że osoby realizujące inwestycje przed grudniem 2018 r. już nie pracują w Urzędzie. W 2020 r. wydatkowano 617,6 tys. zł, w tym 575,9 tys. zł stanowiły środki pozyskane z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych⁹.

Wójt wyjaśnił, że rozpoczęcie inwestycji wynikało z potrzeb mieszkańców. Gmina zlecając przedmiotową inwestycję w 2013 r. nie posiadała całości środków wymaganych do jej realizacji, co wynikało z ograniczonych możliwości finansowych (wydatki majątkowe Gminy w 2013 r. wyniosły ogółem 361 tys. zł). W latach 2013-2018 Gmina realizowała zadania z udziałem środków unijnych i w pierwszej kolejności podejmowała zobowiązania wynikające z konieczności zapewnienia wkładu własnego. Jednocześnie nie było możliwości pozyskania dofinansowania ze środków unijnych na ww. inwestycję.

Zadanie nr 2 było realizowane w latach 2018-2019. W 2018 r. wydatkowano 282,7 tys. zł – środki zabezpieczono w budżecie Gminy. W 2019 r. wydatkowano 2681,34 tys. zł, w tym 1335,3 tys. zł sfinansowano ze środków pozyskanych z Funduszu Dróg Samorządowych.

(akta kontroli str. 60-79, 139-151, 298-309, 430-445)

1.4. Przed rozpoczęciem inwestycji Gmina zleciła sporządzenie dokumentacji projektowych. W przypadku zadania nr 1 dokumentację sporządzono w 2008 r., a w 2011 r. kolejną dokumentację projektową obejmującą szerszy zakres prac do wykonania. Dokumentacja zawierała projekt budowlany w branży drogowej na „remont nawierzchni dróg składających się na ciąg pieszo-jezdny na osiedlu Słonecznym w miejscowości Suszno” (na działkach nr 284, 290/65, 290/66, 291) oraz projekt budowlano-wykonawczy w branży telekomunikacyjnej (dla działek nr 290/65 i 290/66). Na jej podstawie organ architektoniczno-budowlany wydał 28 listopada 2011 r. pozwolenie na budowę.

Przed przystąpieniem do kontynuacji zadania nr 1 na wniosek Gminy, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego we Włodawie¹⁰ przeprowadził 13 lipca 2020 r. oględziny budowy ciągu pieszo-jezdnego na osiedlu Słonecznym na działkach nr 284, 290/65, 290/66 i 291, a następnie (tego samego dnia) wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego. Odstępstwo dotyczyło niezgodnej z projektem szerokości południowo-wschodniej części ul. Sezamowej (5 m zamiast 4 m). Gmina została zobowiązana decyzją PINB z 12 sierpnia 2020 r. do sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych na południowo-zachodnim odcinku ul. Sezamowej na działce nr 290/65 w Susznie.

Na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, 18 sierpnia 2020 r. Gmina zleciła za 6,1 tys. zł wykonanie projektu budowlanego zamiennego w branży drogowej. Projekt został sporządzony i sprawdzony przez osoby

⁸ W 2020 r. założono nowy dziennik budowy, gdyż poprzedni zaginął. Przedstawione dokumenty (umowy, faktury, protokoły odbioru robót) nie były kompletne i nie w każdym przypadku wskazywały precyzyjnie jakie roboty zostały wykonane na danym odcinku drogi.

⁹ Było to jedno z dwóch zadań finansowanych z tych środków.

¹⁰ Dalej: PINB.

posiadające wymagane uprawnienia, stosownie do art. 20 ust. 2 Pb. W ramach zamówienia wykonawca sporządził również kosztorys inwestorski, przedmiar robót, Szczegółową Specyfikację Techniczną Wykonania i Odbioru Robót¹¹ oraz projekt stałej organizacji ruchu. Dokumentacja została odebrana 17 września 2020 r., tj. w terminie wskazanym w umowie. Umowa nie zawierała zapisów dotyczących przeniesienia praw autorskich na zamawiającego, jednak zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹² zamawiającemu przysługiwało prawo do jednokrotnego wykorzystania projektu.¹³ Projekt został zatwierdzony przez PINB 23 września 2020 r., a na inwestora został nałożony obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Dokumentacja projektowa dla zadania nr 2 została sporządzona na podstawie umowy z 30 marca 2017 r. Wykonawcę wybrano na podstawie Regulaminu wewnętrznego udzielania zamówień publicznych. Umowa przewidywała wynagrodzenie w wysokości 20 tys. zł oraz termin realizacji do 31 lipca 2017 r. Termin ten wydłużono do 31 sierpnia 2017 r. aneksem nr 1 zawartym 27 lipca 2017 r. Nie udokumentowano jednak przesłanek stanowiących podstawę do jego zawarcia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W ramach umowy wykonawca opracował projekty budowlano-wykonawcze (w branży: drogowej, elektrycznej i teletechnicznej), projekty stałej i czasowej organizacji ruchu, kosztorysy inwestorskie oraz SSTWiOR. Wykonawca zobowiązany był również m.in. do opracowania wniosku i materiałów do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID).

W umowie zawarto zapisy dotyczące kar umownych, prawa odstąpienia od umowy, przeniesienia autorskich praw majątkowych, zmian w dokumentacji.

W przypadku obu zadań Gmina nie była zobowiązana do przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko na podstawie art. 63 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴.

(akta kontroli str. 23-27, 80-91, 133-138, 152-162, 428-429, 466 – pliki 1 i 2)

1.5. Gmina przed rozpoczęciem zadania nr 1 uzyskała niezbędne pozwolenie na jego realizację i dysponowała nieruchomościami na cele budowlane. Organ administracji architektoniczno-budowlanej przed jego wydaniem nie stwierdził nieprawidłowości. PINB nie wniósł uwag do sporządzonego projektu zamiennego. W przypadku zadania nr 2 Starosta Włodawski wydał 28 września 2017 r. decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) i zatwierdził projekt podziału 17 nieruchomości należących do podmiotów prywatnych, które Gmina nabyła za odszkodowaniem.

(akta kontroli str. 80-86, 163-183)

1.6. Wykonawców robót budowlanych wyłoniono na podstawie przepisów Pzp w postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (zadanie nr 1 – postępowanie z 2020 r., zadanie nr 2 – dwa postępowania: z 2018 r. i z 2019 r.). Ustalenia wartości zamówienia dokonano z zachowaniem zasad określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp na podstawie kosztorysów inwestorskich. W jednym z trzech przypadków opisu przedmiotu zamówienia dokonano niezgodnie z art. 29 ust. 1 Pzp, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹¹ Dalej: SSTWiOR.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 1062, ze zm.

¹³ Prawa autorskie do projektu zostały przeniesione na Gminę przez wykonawcę w trakcie kontroli NIK, 12 sierpnia 2022 r.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

W trakcie postępowania zamawiający udzielał wykonawcom odpowiedzi zgodnie z przepisami art. 38 Pzp. Jednakże w jednym przypadku dokonał zmiany zapisu w projekcie umowy, co nie zostało uwzględnione w treści umowy, którą podpisano. W jednym przypadku udzielił odpowiedzi, że Gmina nie posiada tymczasowej organizacji ruchu i nie załączył jej, mimo że takim dokumentem dysponowano – oba zagadnienia opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Protokoły z postępowań z 2018 r. i z 2019 r. zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W trakcie postępowania nie wystąpiły przypadki dokonywania oceny ofert, które powinny zostać odrzucone, lub których nie uzupełniono. Na czynności zamawiającego w ww. postępowaniach nie złożono odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej. Umowy zawarto z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, według kryteriów określonych w SIWZ. Jednakże projekty umów zawierały dane niespójne z pozostałymi dokumentami przetargowymi, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku zadania nr 1 zawarto 9 listopada 2020 r. umowę nr IK.271.4.2020.MO na kwotę 575,9 tys. zł. W przypadku zadania nr 2 zawarto dwie umowy: nr GK.271.2.2018 z 19 lipca 2018 r. na kwotę 279,7 tys. zł oraz nr IK.271.2.2019 z 9 maja 2019 r. na kwotę 2658 tys. zł. Umowy zawierały postanowienia określone przepisami Pzp, za wyjątkiem umowy nr IK.271.4.2020.MO, która nie zawierała zapisów dotyczących kar umownych, o których mowa w art. 143d ust. 1 pkt 7 Pzp, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 97-102, 133-138, 195-221, 227-244, 247-297, 310-327, 332-351, 424-429, 466 – pliki 1 i 2)

1.7. Szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót zostały opracowane zgodnie z wymogami § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁵. Zawierały one zapisy umożliwiające należyty nadzór nad jakością wykonywania zleconych robót budowlanych.

(akta kontroli str. 137-138, 428-429, 466 – pliki 1 i 2)

1.8. Zawarte umowy o wykonanie robót budowlanych były zgodne z treścią wybranych ofert. Jednak postanowienia umowy nr GK.271.2.2019 w zakresie wysokości kar umownych za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy (5% wynagrodzenia brutto umowy) były inne niż wynikające z udzielonych w trakcie postępowania przetargowego odpowiedzi (0,5%). W pozostałym zakresie umowy zawierały zgodne z warunkami postępowania postanowienia dotyczące kar umownych oraz odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. W umowie przewidziano m.in. kary za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy, opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi, spowodowanie przerwy w realizacji robót z przyczyn zależnych od wykonawcy, odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

W umowach przewidziano postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy zgodne z warunkami przetargów i ofertami złożonymi przez wykonawców w postępowaniach, określono terminy i warunki odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

(akta kontroli str. 97-102, 214-221, 317, 320-327, 466 – pliki 1 i 2)

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129 (dalej: rozporządzenie z 2 września 2004 r.).

1.9. W skontrolowanych umowach przewidziano zabezpieczenie należytego ich wykonania w wysokości 5% ceny brutto. W jednym przypadku (postępowanie z 2018 r.) wysokość tego zabezpieczenia była inna niż wskazana w SIWZ (10% ceny brutto oferty), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wykonawcy przed zawarciem umów przedłożyli zabezpieczenie należytego wykonania umów, w wysokościach w nich przewidzianych, na pełny okres realizacji umów.

(akta kontroli str. 97-104, 204-209, 214-223, 320-329)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie udokumentowano przesłanek uzasadniających zawarcie aneksu do umowy na dokumentację projektową dla zadania nr 2, wydłużającego termin realizacji umowy o miesiąc, co było działaniem nierzetelnym.

Termin realizacji umowy nr GD.2600.U-1.217.DD z 30 marca 2017 r. na dokumentację projektową przedłużono z 31 lipca do 31 sierpnia 2017 r. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 1 tej umowy zamawiający przewidział możliwość dokonania zmian postanowień zawartej umowy polegających na zmianie terminu wykonania umowy wyłącznie w określonych przypadkach.

Od wykonawcy nie wymagano pisemnego wniosku o przedłużenie terminu umowy, a w treści aneksu nie wskazano, które przesłanki umożliwiające jego zawarcie zostały spełnione i nie powołano się na konkretny przepis, stanowiący podstawę do zawarcia aneksu.

Wójt wyjaśnił, że zapisy umowy nie wskazywały na obowiązek złożenia przez wykonawcę pisemnego wniosku. W związku z tym, że rozbudowa drogi możliwa była w ramach specustawy drogowej, koniecznością wywłaszczeń oraz trwającymi uzgodnieniami między inwestorem a wykonawcą co do szczegółowego zakresu projektu zagospodarowania terenu (w tym również koniecznością uwzględnienia uwag zgłaszanych przez mieszkańców), koniecznym było wydłużenie terminu przygotowania dokumentacji, co było skutkiem zgodnego wprowadzania zmian przez strony do projektu zagospodarowania terenu, a wypełniło przesłanki zawarte w § 7 umowy.

Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy zmiany i uzupełnienia jej treści wymagały dla swej ważności formy pisemnej. Powołane przez Wójta przesłanki umożliwiały zawarcie aneksu na podstawie § 7 ust. 2 pkt 1 lit. c) umowy, tj. w przypadku, gdy przedłużeniu uległy procedury na etapie wydawania opinii, uzgodnień, postanowień i decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 152-159, 434-435)

2. W sposób niejednoznaczny opisano przedmiot zamówienia w postępowaniu z 2019 r. w ramach zadania nr 2, czym naruszono przepisy art. 29 ust. 1 Pzp.

Projekt budowlany przewidywał przebudowę drogi od km 0+000 do km 1+985 oraz wykonanie warstwy ścieralnej na odcinku drogi od km 1+985 do km 2+255,25, a przedmiar robót przewidywał wyłącznie przebudowę drogi od km 0+000 do 2+001,18. W SIWZ i w ogłoszeniu o zamówieniu nie wskazano kilometrażu objętego zamówieniem. W SIWZ wskazano natomiast, że „szczegółowy zakres prac opisuje projekt budowlano-wykonawczy oraz pomocniczo przedmiary robót. Przedmiar robót został dołączony do SIWZ pomocniczo i nie może stanowić jedynej podstawy wyceny oferty, co oznacza, że przy wykonywaniu zamówienia Wykonawca nie może powoływać się na braki (ilościowe, rodzajowe) w przedmiarze robót i na tej podstawie żądać dodatkowej zapłaty za roboty konieczne do wykonania, których nie przewidywał przedmiar robót. Wykonawca zobowiązany jest do dokładnego

sprawdzenia ilości robót z dokumentacją projektową. Z uwagi na to, że umowa na roboty będzie umową ryczałtową w przypadku wystąpienia w trakcie prowadzenia robót większej ilości robót w jakiegokolwiek pozycji nie będzie to mogło być uznane za roboty dodatkowe z żądaniem dodatkowego wynagrodzenia. Ewentualny brak w przedmiarze robót koniecznych do wykonania na podstawie dokumentacji projektowej (w tym w projekcie wykonawczym) nie zwalnia wykonawcy od obowiązku ich wykonania na podstawie projektu w cenie umownej. Wykonawca ma prawo skorygować w przedmiarze ilości robót do wielkości według własnych obliczeń na postawie projektu budowlanego i wykonawczego”.

Rozbieżność wystąpiła również w zakresie podbudowy drogi na odcinku od km 0+213 do km 0+745. Zgodnie z projektem budowlanym jezdni na ww. odcinku winna posiadać warstwę górną podbudowy z kruszywa łamanego 0/31,5 stabilizowanego mechanicznie o grubości 20 cm oraz podbudowę z kruszywa stabilizowanego cementem o wytrzymałości $R_m = 2,5$ MPa i grubości 15 cm. W przedmiarze robót załączonym w postępowaniu wskazano, że warstwa górna podbudowy z kruszyw łamanych powinna posiadać grubość 10 cm oraz warstwę dolną podbudowy z kruszyw łamanych o grubości 25 cm.

Wójt wyjaśnił, że zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia za pomocą SIWZ i dokumentacji projektowej, a zgodnie z § 4 rozporządzenia z 2 września 2004 r. dokumentacja projektowa służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, składa się w szczególności z projektu budowlanego w zakresie uwzględniającym specyfikę robót budowlanych, projektów wykonawczych, przedmiaru robót i informacji BIOZ. W SIWZ wskazano, że zamówienie dotyczy I etapu robót (w tym przebudowę jednego skrzyżowania), natomiast w przedmiarze robót określono kilometrąż drogi objęty zamówieniem, ze wskazaniem zakresu i charakteru poszczególnych robót na poszczególnych odcinkach. Przebudowę wykonano zgodnie z SIWZ i przedmiarem robót, a także zakresem ilościowym wskazanym w harmonogramie, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie. Środki finansowe zabezpieczone w budżecie jednoznacznie wskazują, że są to prace częściowe w stosunku do całości zakresu rzeczowego przewidzianego w projekcie budowlanym. Zamawiający nie egzekwował wykonania warstwy ścieralnej na odcinku od km 2+001,18 do km 2+255,25, ponieważ zamówienie nie obejmowało jej wykonania. W toku postępowania o udzielenie zamówienia, jak również na etapie jego realizacji zakres robót nie był kwestią sporną pomiędzy stronami, a żądanie wykonania prac nieobjętych zamówieniem było w tej sytuacji pozbawione podstawy faktycznej i prawnej. W zakresie grubości warstw konstrukcyjnych na odcinku od km 0+213 do km 0+745 Wójt wyjaśnił, że rozbieżność między projektem budowlanym a przedmiarem była niezamierzona i wynikała z przeoczenia, a oba rozwiązania są równoważne w zakresie nośności podbudowy.

(akta kontroli str. 464-465, 461, 466 – plik 1)

NIK zauważa, że opis przedmiotu zamówienia winien odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby zamawiającego, umożliwiać wykonawcy obliczenie ceny oferty. Przywołane zapisy dokumentacji przetargowej nie wskazywały precyzyjnie zakresu prac do wykonania i mogły mieć wpływ na wycenę ofert przez wykonawców.

3. W SIWZ dotyczącej objętych kontrolą zadań odnoszono się do nieistniejących zapisów projektu umowy dotyczących kar umownych z tytułu niespełnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w SIWZ czynności, co było działaniem nierzetelnym.

W SIWZ wskazano, że „z tytułu niespełnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w punkcie 1 czynności zamawiający przewiduje sankcje w postaci obowiązku zapłaty przez wykonawcę kary umownej w wysokości określonej we wzorze umowy stanowiącym załącznik nr 4 do SIWZ”. W projektach umów nie określono kar umownych na niezrealizowanie ww. obowiązku.

Wójt wyjaśnił, że niezawarcie w projekcie umowy ww. zapisów wynikało z nieumyślnego przeoczenia, a zamawiający nie korzystał z przysługującego uprawnienia do kontrolowania realizacji przedmiotowego obowiązku.

(akta kontroli str. 435, 466 – pliki 1 i 2)

4. W projektach umów (i w zawartych umowach) w skontrolowanych postępowaniach wskazano zapisy sprzeczne w zakresie zgody na udział w realizacji inwestycji podwykonawców, co było działaniem nierzetelnym.

W każdej z trzech umów na roboty budowlane wskazano, że zamawiający nie wyraża zgody na zawieranie umów przez podwykonawcę z dalszym podwykonawcą, a w rozdziale III SIWZ wskazano m.in., że „wykonawca lub podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, jest obowiązany, w trakcie realizacji zamówienia publicznego, do przedłożenia zamawiającemu projektu tej umowy, przy czym podwykonawca lub dalszy podwykonawca jest zobowiązany dołączyć zgodę wykonawcy na zawarcie umowy o podwykonawstwo o treści zgodnej z projektem umowy”.

Wójt wyjaśnił, że wystąpiła niezamierzona nieścisłość umowy. Zawarcie postanowienia i braku zgody na dalszych podwykonawców, o ile jest błędne nie miało jednak realnego przełożenia na przebieg postępowań w sprawie zamówienia oraz dalszej ich realizacji. Nie naruszyło również zasad uczciwej konkurencji i nie ograniczyło dostępu oraz zasady równego traktowania wykonawców.

(akta kontroli str. 97-102, 145-147, 214-221, 320-327, 436-437, 466 – pliki 1 i 2)

5. W projekcie i w zawartej umowie w ramach postępowania z 2018 r. na roboty budowlane (zadanie nr 2) wskazano, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy wynosi 5% ceny brutto umowy, tj. innej niż w SIWZ – 10% ceny całkowitej brutto oferty, co było działaniem nierzetelnym.

Wójt wyjaśnił, że rozbieżności pomiędzy wysokością zabezpieczenia należytego wykonania umowy powstały w wyniku omyłki pisarskiej, a prawidłową wartością było 5% i w takiej wysokości zostało ono wniesione.

(akta kontroli str. 204-221, 435)

6. W trakcie postępowania z 2018 r. (zadanie nr 2) oferentowi udzielono odpowiedzi, że zamawiający nie posiada opracowanej tymczasowej organizacji ruchu, mimo że taki dokument odebrał od projektanta 31 sierpnia 2017 r., czym wprowadził oferentów w błąd, co było działaniem nierzetelnym.

Wójt wyjaśnił, że udzielenie błędnej odpowiedzi wynika z przeoczenia pracownika prowadzącego postępowanie.

(akta kontroli str. 160, 184-194, 436, 466 – plik 1)

7. W protokołach z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z 2018 r. i z 2019 r. na realizację zadania nr 2 wskazano wartość zamówienia niewynikającą z kosztorysów inwestorskich, i dodatkowo w protokole z 2019 r. nie wskazano wszystkich złożonych ofert, co było działaniem nierzetelnym.

W protokole z postępowania z 2018 r. wskazano wartość zamówienia ustaloną na podstawie kosztorysu inwestorskiego z 2 czerwca 2018 r. w wysokości 208 670 zł, podczas gdy według kosztorysu z 21 czerwca 2018 r. wartość ta wynosiła 220 605,23 zł. W protokole z postępowania z 2019 r. wskazano wartość zamówienia 2 217 118,78 zł, podczas gdy według dwóch kosztorysów inwestorskich (z 30 stycznia i 5 lutego 2019 r.) wartość ta wynosiła 2 206 712,32 zł. Ponadto wskazano, że w trakcie postępowania wpłynęła jedna oferta, pomimo że faktycznie wpłynęły dwie oferty.

Wójt wyjaśnił, że w 2018 r. Gmina dysponowała kilkoma wersjami kosztorysów inwestorskich – były one modyfikowane w zakresie rzeczowym i finansowym. Poinformował, że rozbieżność wynika z omyłki pisarskiej i zastosowania nieodpowiedniego kosztorysu. Rozbieżność w postępowaniu z 2019 r. w zakresie wartości zamówienia wg Wójta wynika z omyłki rachunkowej – nie podano sumy netto kosztorysu obejmującego roboty drogowe i usunięcie kolizji teletechnicznej. Stwierdził, że wskazanie tylko jednej oferty w postępowaniu na zadanie nr 2 było spowodowane przeoczeniem pracownika.

(akta kontroli str. 195-203, 227-244, 251-297, 318-319, 332-351, 460-461)

8. W § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a) umowy nr IK.271.2.2019 na roboty budowlane wskazano inną wysokość kar umownych za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy (5% wynagrodzenia brutto umowy) niż wynikająca z udzielonych w trakcie postępowania przetargowego odpowiedzi (0,5%), co było działaniem nierzetelnym.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości była omyłka pisarska. Wykonawca nie wniósł uwag do umowy, a zgodnym zamiarem stron było określenie ww. kary umownej w wysokości 0,5%.

NIK zauważa, że w związku z określeniem w umowie z wykonawcą robót kar umownych za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy w wysokości 5% za każdy dzień, zapis ten powielano w umowach wykonawcy z podwykonawcami.

(akta kontroli str. 317, 320-327, 436)

9. W umowie nr IK.271.4.2020.MO z 9 listopada 2020 r. (zadanie nr 1) nie zamieszczono zapisów dotyczących kar umownych, o których mowa w art. 143d ust. 1 pkt 7 Pzp, co było działaniem nierzetelnym.

Wójt wyjaśnił, że brak kar umownych, o których mowa w art. 143d ust. 1 pkt 7 Pzp był wynikiem nieumyślnego przeoczenia, a zamawiający sprawował nadzór nad umowami z podwykonawcami i dołożył wszelkiej staranności, aby zabezpieczyć interes zamawiającego i podwykonawców.

(akta kontroli str. 97-102, 147-148)

10. W ramach zadania nr 1 w karcie gwarancyjnej zawarto zapisy sprzeczne z zapisami umowy, co było działaniem nierzetelnym. W § 11 ust. 10 projektu umowy (i w zawartej umowie) wskazano, że pierwszy przegląd gwarancyjny odbędzie się w terminie 7 miesięcy od dokonania bezusterkowego odbioru końcowego, a w projekcie karty gwarancyjnej (stanowiącej załącznik do ww. projektu umowy), oraz w podpisanej karcie gwarancyjnej wskazano, że strony ustalają pierwszy przegląd w okresie gwarancji jakości po upływie pierwszego roku, a następne po upływie każdego roku.

Według Wójta, rozbieżności wynikają z omyłki pisarskiej osoby sporządzającej przedmiotowe dokumenty.

(akta kontroli str. 97-102, 127, 464)

OCENA CZĄSTKOWA

W jednym z dwóch skontrolowanych zadań Gmina nie zabezpieczyła środków w budżecie na jego wykonanie, przez co (mimo względnie niewielkiego zakresu

rzeczowego) było ono realizowane przez prawie osiem lat. Sporządzone opracowania projektowe zawierały elementy niezbędne do uzyskania pozwolenia na budowę (decyzji ZRID). W przypadku jednej umowy na dokumentację projektową nie udokumentowano jednak przesłanek do zawarcia aneksu na wydłużenie terminu sporządzenia projektu budowlanego. W sposób nierzetelny przygotowano opis przedmiotu zamówienia jednego z trzech zamówień na roboty budowlane, a dokumenty związane z prowadzonymi postępowaniami na roboty budowlane, w tym m.in. SIWZ, projekty umów i projekt karty gwarancyjnej, zawierały sprzeczne zapisy. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wybór wykonawców, świadczyły jednak o braku należytej staranności w przygotowaniu i prowadzeniu dokumentacji przetargowej i niedostatecznym nadzorze Wójta w tym zakresie. W zawartych umowach zabezpieczono interesy inwestora, a zabezpieczenie należytego ich wykonania zostało wniesione w formach i w terminach przewidzianych w umowach.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zamawiający w ramach skontrolowanych umów przekazał wykonawcom dokumentację projektową i plac budowy w dniu podpisania umowy na roboty budowlane, tj. z zachowaniem terminu wskazanego w umowie, który określono do siedmiu dni od dnia podpisania umowy.

Wykonawcy byli zobowiązani zapisami SSTWiOR do opracowania i przedłożenia zamawiającemu PZJ. Wykonawca zadania nr 2 (umowa nr IK.271.2.2019) opracował i przedłożył inwestorowi PZJ. Wykonawca podbudowy na części drogi w ramach tego zadania (umowa nr GK.271.2.2018) oraz wykonawca zadania nr 1 nie opracowali i nie przedłożyli PZJ, a Gmina nie wyegzekwowała ich opracowania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 97-106, 139-150, 214-224, 320-331, 352-398, 430-438, 466 – pliki 1 i 2)

2.2. Z trzech objętych kontrolą umów na roboty budowlane zmieniono tylko umowę nr IK.271.4.2020.MO. Zawarcie 2 grudnia 2020 r. aneksu poprzedziło sporządzenie 12 listopada 2020 r. protokołu konieczności, do którego dołączono dokumentację fotograficzną, przekroje konstrukcyjne (rysunki zamiennie) i kosztorys na roboty dodatkowe. W protokole wskazano, że projekt budowlany zakładał, że na ul. Tymiankowej istnieje górna warstwa podbudowy o grubości 10 cm i dolna o grubości 15 cm z kruszywa łamanego. W trakcie prac stwierdzono, że dolna warstwa nie istnieje, a górna warstwa podbudowy ma grubość 7 cm. W związku z powyższym zlecono wykonanie dolnej warstwy podbudowy z kruszywa łamanego 0,63 o grubości 16 cm oraz górną warstwę podbudowy o grubości 8 cm z kruszywa 0/31,5.

Umowę zmieniono na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 Pzp, zwiększając wynagrodzenie wykonawcy o 25,6 tys. zł brutto w związku ze zleceniem robót dodatkowych, nieprzewidzianych w projekcie budowlanym. Kosztorys na roboty dodatkowe oszacowano według cen wynikających z kosztorysu ofertowego, stosownie do zapisów umowy.

Projektant wyjaśnił, że nie zaprojektował dolnej warstwy podbudowy na ul. Tymiankowej, gdyż „zgodnie z zapewnieniami Inwestora na wskazanym odcinku ul. Tymiankowej (odcinek 1 – dł. 133,39 m) istniała już warstwa podbudowy z kruszywa łamanego”. Pracownik, który prowadził ww. sprawę w czasie prowadzenia czynności kontrolnych nie był już pracownikiem Urzędu. Według wyjaśnienia Wójta na omawianym odcinku stwierdzono nawierzchnię z tłucznią kamiennego w różnym stopniu technicznego zużycia i prawdopodobnie omyłkowo

założono, że występuje również dolna warstwa podbudowy. Wójt nie znał szczegółów przekazanych projektantowi, ale stwierdził, że: „mogło dojść do pomyłki w zakresie oceny konstrukcji drogi”.

(akta kontroli str. 112-117, 446-448)

Z uwagi na brak dziennika budowy oraz innych dokumentów brak było możliwości ustalenia, czy dolna warstwa podbudowy nie została zlecona do wykonania w latach poprzednich.

Wykonawcy skontrolowanych zadań zrealizowali roboty budowlane w terminach określonych w zawartych umowach. Zakres robót zrealizowanych w ramach:

– zadania nr 1 był zgodny z dokumentacją projektową. Wykonawca roboty dodatkowe wynikające z protokołu konieczności sporządzonego w dniu 12 listopada 2020 r., wykonał 20 listopada 2020 r., a aneks do umowy zawarto 2 grudnia 2020 r.;

– zadania nr 2 był zgodny z przedmiarem robót.

(akta kontroli str. 97-102, 112-118, 126, 214-221, 245-246, 320-327, 420-421, 449-456)

2.3. Nadzór inwestorski nad realizacją każdego z zadań sprawowały podmioty zewnętrzne na podstawie zawartych umów. Inspektorów nadzoru ustanowiono w branży drogowej, stosownie do wymogów wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę. Osoby sprawujące nadzór inwestorski posiadały wymagane uprawnienia budowlane. Przebieg realizowanych robót (w tym robót zanikających i ulegających zakryciu) został udokumentowany w dziennikach budowy. W dzienniku budowy dla zadania nr 1 nie zamieszczono jednak daty przekazania wykonawcy placu budowy i dokumentacji projektowej, nie podano temperatury przy wykonaniu warstwy wiążącej i wyrównawczej (zgodnie z SSTWiOR min. 0 stopni Celsjusza) oraz warstwy ścieralnej 4 cm (min. 5 stopni Celsjusza). Nie podano również informacji o jakości materiałów, pobieraniu próbek, wynikach badań oraz osobach przeprowadzających badania. W dzienniku budowy dla zadania nr 2 nie zamieszczono daty przekazania placu budowy i dokumentacji projektowej i nie podano informacji o jakości materiałów, pobieraniu próbek, wynikach badań oraz osobach przeprowadzających badania. Ww. informacje były wymagane zapisami SSTWiOR.

Wójt wyjaśnił, że zamawiający nie zgłaszał wykonawcy uwag dotyczących prowadzenia dziennika budowy. W związku z ograniczonymi zasobami kadrowymi oraz dużą ilością różnorodnych zadań, w celu nadzoru zgodności robót z SSTWiOR powołał inspektora nadzoru. W aktach sprawy brak jest dokumentów wskazujących na to, czy inspektor nadzoru zgłaszał wykonawcy uwagi w zakresie prowadzenia dziennika budowy.

Gmina w trakcie realizacji inwestycji nie kontrolowała obowiązku spełnienia przez wykonawcę wymagań zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w umowie czynności, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 107-111, 139-151, 225-226, 399-419, 430-438, 466 – plik 1 i 2)

2.4. Wykonawcy powiadomili zamawiającego o zakończeniu robót, jednak wykonawca zadania nr 1 dokonał tego niezgodnie z postanowieniami umowy. Ponadto dostarczył on dokumentację powykonawczą, która zawierała informacje wymagające wyjaśnienia, jednak zamawiający nie dokonał ich merytorycznej weryfikacji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Odbioru końcowego robót dokonano w terminie 14 dni od daty zawiadomienia o gotowości do odbioru. Przed podpisaniem protokołów końcowych robót dokonano obmiaru

powykonawczego wykonanych prac. Przy odbiorach końcowych nie stwierdzono wad i usterek. PINB udzielił pozwolenia na użytkowanie obu przebudowanych dróg.
(akta kontroli str. 97-102, 118-128, 214-221, 245-246, 320-327, 420-421)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie wyegzekwowano od wykonawcy opracowania i przedstawienia PZJ robót budowlanych w ramach zadania nr 1 i zadania nr 2 (od wykonawcy podbudowy na odcinku drogi). Do ich sporządzenia obligowały zapisy SSTWiOR, stanowiących opis przedmiotu zamówienia.

Wójt wyjaśnił, że w przypadku zadania nr 1 zamawiający zabezpieczył swoje interesy przez nadzór inwestorski sprawowany przez osobę posiadającą wymaganą wiedzę i uprawnienia do nadzorowania robót w branży drogowej bez ograniczeń, w celu kontroli zgodności realizacji budowy ciągu pieszo-jezdnego z dokumentacją, co w ocenie zamawiającego mimo nieprzedłożenia PZJ zabezpieczyło jego interesy. W przypadku zadania nr 2 Gmina odstąpiła od jego egzekwowania „w związku z niewielkim zakresem rzeczowym robót budowlanych”.

(akta kontroli str. 148, 435, 466 – pliki 1 i 2)

2. Podczas realizacji umów na roboty budowlane nie weryfikowano spełnienia przez wykonawcę i podwykonawców wymagań zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w SIWZ czynności.

Stosownie do art. 29 ust. 3a Pzp zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie jego realizacji. W SIWZ w każdym z objętych kontrolą postępowań wskazano, że „zamawiający na podstawie art. 29 ust. 3a Pzp wymaga zatrudnienia przy realizacji zamówienia przez wykonawcę lub podwykonawcę osób na podstawie umowy o pracę osób obsługujących pojazdy i urządzenia mechaniczne. Wykonawca zobowiązany jest do zatrudnienia na umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy wszystkich osób obsługujących pojazdy i urządzenia mechaniczne przez cały okres obowiązywania umowy. W trakcie realizacji zamówienia zamawiający uprawniony jest do wykonywania czynności kontrolnych wobec wykonawcy odnośnie spełniania przez wykonawcę lub podwykonawcę wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących ww. czynności”.

Gmina nie skorzystała z przysługującego uprawnienia do kontroli spełnienia przez wykonawców ww. wymogu, tj. nie żądano oświadczeń i dokumentów w zakresie potwierdzenia spełniania ww. wymogu i ich oceny, i nie przeprowadzono kontroli na miejscu wykonywania świadczenia. SIWZ szczegółowo określały jakich dokumentów mógł żądać zamawiający oraz jakie dane winny zawierać sporządzone oświadczenia. Ponadto, w umowie nr IK.271.4.2020.MO określono kary umowne za nieprzestrzeganie tego obowiązku – w wysokości po 100 zł za każdy dzień roboczy, w którym osoba niezatrudniona przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę wykonywała czynności wymienione w SIWZ. Pozostałe umowy nie zawierały zapisów dotyczących kar umownych w tym zakresie, choć SIWZ zawierały odesłanie do zapisów umów o wysokości tych kar.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie prowadziła czynności kontrolnych wobec wykonawcy, gdyż uznano to za uprawnienie, a nie obowiązek.

(akta kontroli str. 97-102, 148, 438, 466 – pliki 1 i 2)

NIK zauważa, że aby ustawowy wymóg zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez

zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia był skuteczny, zamawiający jest zobowiązany nie tylko zawrzeć takie zapisy w dokumentacji postępowania oraz umowie, lecz również powinien weryfikować wywiązywanie się z tego obowiązku przez wykonawców i podwykonawców na etapie realizacji zamówienia. Sposób kontroli spełnienia tego obowiązku został przez Gminę wskazany w zapisach SIWZ, gdzie również wskazywano, że jego niespełnienie jest usankcjonowane karą umowną. Zauważyć należy również, że na etapie składania ofert wykonawcy nie przedkładali danych dotyczących formy zatrudnienia pracowników mających realizować przedmiot zamówienia.

3. Dokonanie odbioru dokumentacji powykonawczej dla zadania nr 1, pomimo niedokonania przez wykonawcę skutecznego zgłoszenia gotowości do odbioru. Odbioru dokonano nierzetelnie, ponieważ nie zgłoszono uwag w zakresie nieścisłości w przekazanych sprawozdaniach z badań mieszanki mineralno-asfaltowej.

W umowie nr IK.271.4.2020.MO wskazano, że wraz ze zgłoszeniem do końcowego odbioru wykonawca przekaże zamawiającemu m.in. inwentaryzację geodezyjną powykonawczą wraz z oświadczeniem geodety o zgodności obiektu z projektem budowlanym, wymagane dokumenty, protokoły i zaświadczenia z przeprowadzonych prób i sprawdzeń, atesty, certyfikaty i deklaracje zgodności (§ 11 ust. 3). Zgłoszenie gotowości do odbioru jest skuteczne jedynie w przypadku złożenia kompletu dokumentów wskazanych odpowiednio w ust. 3 (§ 11 ust. 4).

Zgłoszenia odbioru robót dokonano 14 grudnia 2020 r. Z inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej¹⁶ wynika, że operat techniczny wpisano do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego 22 grudnia 2020 r., tj. osiem dni po zgłoszeniu odbioru. Ponadto, w operacie kolaudacyjnym znajdują się sprawozdania z badań mieszanki mineralno-asfaltowej dotyczące mieszanki wyprodukowanej w dniach 15, 16 i 17 grudnia 2020 r. (data sprawozdań – 18 grudnia 2020 r.), tj. z okresu po zgłoszeniu odbioru.

Wójt wyjaśnił, że zamawiający uznał, że w sytuacji, gdy wykonawca zgłosił zakończenie robót budowlanych wykonanych zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej zamawiający jest zobowiązany do ich odbioru, a odmowa odbioru będzie uzasadniona jedynie w przypadku, gdy przedmiot zamówienia będzie wykonany niezgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej, lub wady będą na tyle istotne, że obiekt nie będzie się nadawał do użytkowania. Inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza nie stanowiła braku w robotach budowlanych oraz nie wpływała na ocenę stanu wykonania robót. Wójt wskazał również, że zamawiający nie zauważył rozbieżności w dokumentacji i nie zgłosił uwag ze względu na pośpiech i przeoczenie, spowodowane ograniczonymi zasobami kadrowymi, natłokiem prac oraz okresem świątecznym.

(akta kontroli str. 97-102, 118-128, 149-150)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina przestrzegала wymogów formalno-prawnych oraz postanowień umownych określających warunki przystąpienia i prowadzenia robót budowlanych, a wykonawcy zrealizowali przedmiot zamówienia w terminach wskazanych w umowach oraz zgodnie z projektem budowlanym lub przedmiarem robót. Nadzór

¹⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 7b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.) przez pojęcie geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych rozumie się wykonanie pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych mających na celu zebranie aktualnych danych o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania terenu objętego zamierzeniem budowlanym i sporządzenie dokumentacji geodezyjnej zawierającej wyniki tych pomiarów, w tym mapę opatrzoną, z uwzględnieniem art. 12c ust. 1 pkt 1, klauzulą urzędową, o której mowa w art. 40 ust. 3g pkt 3, stanowiącą potwierdzenie przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorów danych lub dokumentów, o których mowa w art. 12a ust. 1, w oparciu o które mapa ta została sporządzona, albo oświadczenie wykonawcy prac geodezyjnych o uzyskaniu pozytywnego wyniku weryfikacji.

nad realizacją zadań powierzono osobom zewnętrznym posiadającym wymagane uprawnienie budowlane. W trakcie odbiorów końcowych nie stwierdzono wad i usterek w przedmiocie zrealizowanych inwestycji, a przeprowadzone oględziny nie wykazały konieczności przeprowadzania napraw i remontów. Nieprawidłowości dotyczyły niewyegzekwowania od dwóch z trzech wykonawców opracowania PZJ, pomimo że taki obowiązek został określony w SSTWiOR, nieweryfikowania obowiązku zatrudnienia przez wykonawców i podwykonawców na umowę o pracę osób wykonujących określone czynności i nierzetelnego odbioru dokumentacji powykonawczej.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Utrzymanie obiektów infrastruktury technicznej

3.1. Zgodnie z postanowieniami umów na roboty budowlane i kartą gwarancyjną (w jednym przypadku) wykonawcy zobowiązali się do nieodpłatnego wykonywania przeglądów gwarancyjnych wykonanych dróg w terminach ustalonych z zamawiającym. Gmina jednak nie egzekwowała od wykonawców przeprowadzenia w okresie gwarancyjnym przewidzianych postanowieniami umów przeglądów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 97-102, 127, 150, 214-221, 320-327, 436)

3.2. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wystąpiły przesłanki uzasadniające podjęcie działań w zakresie wyegzekwowania od wykonawców robót drogowych realizacji zobowiązań z tytułu rękojmi lub udzielonej gwarancji, wykorzystania zabezpieczenia na pokrycie roszczeń z tytułu nienależytego wykonania umowy, jak również stwarzające konieczność zastosowania kar umownych. Po oddaniu do użytkowania kontrolowane inwestycje drogowe nie były remontowane oraz nie były naprawiane.

(akta kontroli str. 137-138, 428-429)

3.3. W umowach na roboty budowlane przewidziano kary umowne m.in. za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi, zwłokę w usuwaniu wad i usterek w przedmiocie zamówienia, stwierdzonych przy odbiorze lub ujawnionych w okresie rękojmi lub wynikających z gwarancji. Nie stwierdzono przesłanek do naliczenia ww. kar umownych.

(akta kontroli str. 97-102, 137-138, 214-221, 320-327, 428-429)

3.4. W okresie realizacji inwestycji oraz w okresie gwarancyjnym nie wystąpiły zdarzenia uzasadniające korzystanie przez zamawiającego z ustanowionego zabezpieczenia należytego wykonania umów.

(akta kontroli str. 137-138, 428-429)

3.5. Zabezpieczenie należytego wykonania umów zostało wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowych należytego wykonania kontraktu oraz właściwego usunięcia wad i usterek. Zabezpieczenie do wysokości 70% wygasło w dniu podpisania protokołów końcowych robót i niewniesienia uwag. Pozostałe 30% wysokości zabezpieczenia pozostawało do dyspozycji zamawiającego w sytuacji wystąpienia wad i usterek: w przypadku zadania nr 1 – do 29 grudnia 2025 r., natomiast w przypadku zadania nr 2 – do 14 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 103-104, 222-223, 328-329)

3.6. Drogi wybudowane w ramach zadania nr 1 były drogami wewnętrznymi i nie było obowiązku prowadzenia ich ewidencji.

Gmina nie prowadziła jednak ewidencji dla żadnej z dróg gminnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dla jednego zarządzanego obiektu mostowego Gmina od 2017 r. prowadziła książkę obiektu budowlanego i w latach

2017-2022 raz w roku zlecała przeprowadzenie kontroli stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) Pb. Kontrole przeprowadziły osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. W protokołach z 8 lipca 2022 r., 9 lipca 2021 r. i 21 lipca 2020 r. wykonawcy przeglądów zalecili opracowanie projektu przebudowy/remontu ww. obiektu mostowego.

(akta kontroli str. 54-56, 467)

3.7. Zgodnie z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich przez zarządcę drogi dotyczy dróg publicznych. Dla zadania nr 2 (droga gminna nr 117332L) oraz innych dróg publicznych nie dokonywano okresowych kontroli (przeглядów) dróg publicznych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 430-438)

3.8. Według Wójta po odbiorze końcowym objętych kontrolą dróg nie dokonywano ich remontów i napraw. W trakcie oględzin tych dróg stwierdzono, że były one w dobrym stanie technicznym i nie wymagały napraw i remontów.

(akta kontroli str. 139-151, 430-438, 449-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina nie wyegzekwowała od wykonawców skontrolowanych zadań nr 1 i 2 przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych przewidzianych w umowach na roboty budowlane i w karcie gwarancyjnej, co było działaniem nierzetelnym.

W umowach na roboty budowlane (zadanie nr 1 i zadanie nr 2 – umowa nr IK.271.2.2019) wskazano, że pierwszy przegląd gwarancyjny odbędzie się w terminie 7 miesięcy od dokonania bezusterkowych odbiorów końcowych, tj. od odpowiednio 23 grudnia 2020 r. i 14 sierpnia 2019 r.

W karcie gwarancyjnej na roboty budowlane w ramach zadania nr 1 wskazano, że strony ustalają pierwszy przegląd w okresie gwarancji jakości po upływie pierwszego roku, a następne po upływie każdego roku. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (14 listopada 2022 r.) nie przeprowadzono przeglądu gwarancyjnego.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 14 listopada 2022 r.) nie przeprowadzono również przeglądu gwarancyjnego drogi przebudowywanej w ramach zadania nr 2.

Wójt wyjaśnił, że nie dokonano przeglądów gwarancyjnych tej drogi m.in. w związku z trwającą pandemią Covid-19. Jednocześnie Gmina na bieżąco kontrolowała jej stan dokonując wizji w terenie. W sytuacji stwierdzenia wad niezwłocznie zostałyby podjęte działania względem wykonawcy w zakresie napraw gwarancyjnych. Wójt nie wskazał przyczyn nieprzeprowadzenia przeglądu drogi przebudowywanej w ramach zadania nr 1.

(akta kontroli str. 97-102, 127, 150, 214-221, 320-327, 436)

2. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji dróg, czym naruszono przepisy art. 10 ust. 11 i art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych. Ewidencja dróg publicznych winna obejmować m.in. książkę drogi, dziennik objazdu dróg, książki obiektów mostowych, kartę obiektu mostowego, wykazy obiektów mostowych oraz przepustów, stosownie do przepisów § 9 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 tunelom¹⁷. Dla dróg gminnych nie prowadzono również ksiąg obiektów budowlanych, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Pb.

Wójt wyjaśnił, że na dzień przyjęcia obowiązków przez obecnego kierownika referatu inwestycyjnego (1 grudnia 2018 r.) Gmina nie posiadała kompletnej i aktualnej ewidencji dróg. W wyjaśnieniach wskazano na szereg zdarzeń mających wpływ na nieprowadzenie ewidencji dróg, w tym m.in. pandemię Covid-19 (zwolnienia, kwarantanny, izolacje), objęcie od 2 września 2021 r. obszaru gminy stanem wyjątkowym w związku z zagrożeniem bezpieczeństwa na terenie granicy państwowej RP z Republiką Białorusi, zniszczeniem dróg lokalnych przez ciężkie pojazdy wojska i innych służb oraz na trudną sytuację finansową Gminy. Poinformował, że 30 września 2022 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) podpisano z podmiotem zewnętrznym umowę na wykonanie ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, przepustów z terminem wykonania do 20 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 433-434, 459)

3. Nie dokonywano okresowych kontroli (przeглядów) dróg gminnych, czym naruszono przepisy art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 Pb. Powyższe przepisy nakładają na zarządcę drogi m.in. obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Przyczyny niedokonywania okresowych kontroli, zgodnie z wyjaśnieniem, były tożsame, jak w przypadku nieprowadzenia ewidencji dróg. Wójt wyjaśnił, że wykonanie przeглядów okresowych planowane jest do końca 2022 r.

(akta kontroli str. 433-434)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie utrzymania dróg gminnych i wewnętrznych.

Gmina nie wywiązywała się z obowiązków prowadzenia ewidencji dróg i dokonywania okresowych przeглядów ich stanu. Nie dokonywała również (wspólnie z wykonawcami) przeглядów gwarancyjnych, określonych w umowach i w karcie gwarancyjnej. Mimo to, stan nawierzchni nowo wybudowanych dróg po wykonanych w 2019 r. i w 2020 r. odpowiednio rozbudowie i budowie był dobry i nie wymagał podejmowania działań naprawczych. Gmina prowadziła dla jednego obiektu mostowego ksiągę obiektu budowlanego i corocznie zlecała pomiotowi zewnętrznemu wykonanie przeглядu przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności drogowej.

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. Rzetelne dokumentowanie przesłanek do zmiany umowy o realizację zamówienia publicznego.
2. Rzetelne przygotowywanie dokumentów w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.
3. Dokonywanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń,

¹⁷ Dz. U. Nr 67 poz. 582.

uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

4. Egzekwowanie od wykonawców robót opracowania i przedstawienia do akceptacji PZJ przed przystąpieniem do prac budowlanych.
5. Dokonywanie podczas realizacji zamówień publicznych weryfikacji spełnienia przez wykonawców lub podwykonawców obowiązku zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w zawartej umowie czynności.
6. Rzetelne weryfikowanie dokumentacji powykonawczej.
7. Założenie ewidencji dróg gminnych i bieżące jej prowadzenie.
8. Dokonanie przeglądów gwarancyjnych oraz okresowych stanu dróg gminnych i obiektów mostowych znajdujących się w ciągach tych dróg.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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, 25 listopada 2022 r.

Kontroler:
Paweł Gruszkiewicz
Specjalista kontroli państwowej

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

