



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4112-04-01/2013

S/13/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/004 – Egzekwowanie przez Gminę Głuchołazy należytego wykonania zadania inwestycyjnego <i>Przebudowa drogi gminnej – ulica Chopina w Głuchołazach</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Jarosław Pałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86561 z dnia 15 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Głuchołazach ¹ , ul. Rynek 15, 48-200 Głuchołazy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Szupryczyński, Burmistrz Głuchołaz ²

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴ przeprowadzenie postępowań mających na celu wyłonienie wykonawców przebudowy drogi gminnej – ulicy Chopina, należyte zabezpieczenie w umowach zawartych z tymi podmiotami interesów Gminy Głuchołazy, a także rzetelne podejmowanie działań w celu wyegzekwowania zarówno usunięcia usterek stwierdzonych podczas odbioru końcowego i przeglądu gwarancyjnego tej inwestycji, jak też naliczonych kar umownych. Formułując pozytywną ocenę uwzględniono ponadto opinię biegłego powołanego w trakcie kontroli potwierdzającą, że konstrukcja jezdni i chodników została wykonana zgodnie z projektem.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast nieegzekwowania w pełni od wykonawców zadania rzetelnej realizacji przyjętych przez nich zobowiązań oraz rozpoczęcia czynności odbioru końcowego po terminie wynikającym z umowy.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: *Pzp*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udzielanie zamówień publicznych związanych z inwestycją *Przebudowa drogi gminnej – ulica Chopina*

Opis stanu
faktycznego

Zadanie polegające na przebudowie drogi gminnej – ulica Chopina⁵ realizowane było na podstawie dokumentacji projektowo – kosztorysowej sporządzonej przez Jana Dróždza prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą P.P.B. BUDART w Głogówku⁶ oraz decyzji Starosty Nyskiego nr 1024/08 z dnia 2 grudnia 2008 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Kontrola postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których przedmiotem było wykonanie ww. zadania, jak też pełnienie obowiązków inspektora nadzoru wykazała, m.in. że:

- zgodnie z art. 32 ust. 2 *Pzp*, nie dzielono zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ww. ustawy oraz nie zaniżano wartości zamówienia;
- Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia⁷ zawierała wszystkie elementy wymagane przepisami art. 36 *Pzp*;
- zgodnie z art. 40 *Pzp* w Biuletynie Zamówień Publicznych⁸ opublikowano ogłoszenia, które posiadały wszystkie elementy określone w art. 41 tej ustawy, a ogłoszenia wraz z informacją o dniu jego publikacji w BZP zamieszczono również na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz stronie internetowej Gminy;
- postępowania przeprowadziła Komisja Przetargowa powołana przez Burmistrza⁹, a wszystkie osoby biorące udział w postępowaniu zgodnie z art. 17 ust. 2 *Pzp* złożyły wymagane oświadczenia o braku okoliczności do ich wykluczenia z postępowania;
- wyboru wykonawców dokonano na podstawie kryterium określonego w SIWZ, tj. najniższej ceny;
- na podstawie art. 96 ust. 1 *Pzp* w trakcie postępowania sporządzano pisemne protokoły postępowania, zgodne z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*¹⁰.

W żadnym z objętych kontrolą postępowań nie wystąpiły przesłanki do ich unieważnienia określone w art. 93 *Pzp*.

Przedmiot zamówienia polegającego na dokonaniu przebudowy drogi gminnej – ulicy Chopina, opisany został zgodnie z art. 31 ust. 1 *Pzp*, za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 37-56, 130-139, 324-329)

⁵ Dalej: zadanie.

⁶ Wykonawca wyłoniony w postępowaniu przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego.

⁷ Dalej: SIWZ.

⁸ Dalej: BZP.

⁹ Zarządzenia Burmistrza: nr 566-Pr.234/09 z dnia 26 marca 2009 r. oraz nr 913-Pr.368/10 z dnia 30 lipca 2010 r.

¹⁰Dz. U. Nr 188, poz. 1154.

¹¹ Dalej: SST.

W dniu 19 maja 2009 r. Gmina zawarła umowę¹² z wyłonionym w wyniku przeprowadzonego postępowania wykonawcą robót budowlanych, tj. z Magdaleną Matraszek oraz Tomaszem Pipalą działającymi w ramach spółki cywilnej pod nazwą MK-NET SC¹³. W umowie tej termin realizacji zadania określono na 15 października 2009 r., a wynagrodzenie za wykonanie przebudowy drogi ustalono w wysokości 2 361 777,81 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 57-67, 324-329)

W trakcie realizacji inwestycji, z uwagi na niewykonanie umowy przez Spółkę, Gmina w dniu 31 sierpnia 2010 r., po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, zawarła następną umowę¹⁴ z nowym wykonawcą, tj. konsorcjum firm Wiesław Bis prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Brukarstwo i Usługi Budowlane oraz Paweł Bis prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą BUDBIS¹⁵. W umowie tej termin dokończenia przebudowy drogi gminnej – ulicy Chopina określono na 15 października 2010 r., za wynagrodzeniem w wysokości 728 693,86 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 143-152, 324-329)

Nadzór inwestorski prowadzony był w imieniu Gminy przez Stanisława Kurnatowskiego i Joannę Kurnatowską działających w ramach spółki cywilnej¹⁶ na podstawie umowy z dnia 12 czerwca 2009 r.¹⁷ za wynagrodzeniem określonym na kwotę 18 300 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 170-174)

Umowy zawarte z wykonawcami robót budowlanych oraz z Inspektorem nadzoru były zgodne ze wzorami zamieszczonymi w SIWZ, a ujęte w nich terminy realizacji, jak i kwoty wynagrodzenia zgodne były ze złożonymi ofertami.

(dowód: akta kontroli str. 57-67, 143-152, 170-174, 324-329)

W ramach realizacji zadania Gmina zleciła Spółce wykonanie następujących robót dodatkowych:

a) wymianę gruntu na odcinku 0+170 – 0+360 za wynagrodzeniem w wysokości 32 566,17 zł (brutto), gdyż w trakcie realizacji zadania po dokonaniu odkrywki na głębokości wskazanej w projekcie okazało się, iż na ww. odcinku wystąpiła konieczność wymiany gruntu do gruntu nośnego, czego nie przewidywała dokumentacja projektowa,

b) usunięcie kolizji na włączeniu separatora nr 2 do studni B, wykonanie dojazdów do budynków oraz przeróbka bram i furtek, przełożenie wodociągu Ø160 za wynagrodzeniem w wysokości 26 158,66 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 80-83, 92-94, 499-502)

Zlecenie ww. robót dodatkowych nastąpiło zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 *Pzp*. Konieczność wykonania dodatkowych robót zgłaszana była przez kierownika budowy stosownym wpisem w dzienniku budowy i potwierdzana przez Inspektora

¹² Nr ZP.341-12/09.

¹³ Spółka.

¹⁴ Nr ZP.341-25/10.

¹⁵ Dalej: Konsorcjum.

¹⁶ Dalej: Inspektor nadzoru.

¹⁷ Nr ZP.341/20/09.

nadzoru. O powyższym informowano przedstawicieli Gminy w trakcie prowadzonych rad budowy.

(dowód: akta kontroli str. 189-230, 250-269, 309-318)

Ponadto, w wyniku przeprowadzonego dodatkowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, w dniu 20 września 2010 r. Gmina zleciła Wiesławowi Bis wykonanie wjazdów na tereny posesji (z powodu różnic poziomów przebudowanej drogi w stosunku do tych wjazdów), formowanie skarp przy ogrodzeniach, dokonanie miejscowych napraw ogrodzeń oraz zamontowanie odcinka bariery prostej, za łącznym wynagrodzeniem w wysokości 70 036,48 zł (brutto). Zakres tych prac nie był przewidziany w opracowaniu projektowym, a ich wykonanie niezbędne było dla uzyskania pełnego efektu przebudowy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 153-169)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Sporządzona dokumentacja projektowo-kosztorysowa przebudowy drogi gminnej – ulica Chopina nie spełniała niektórych wymogów wynikających z 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-użytkowego*¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 338-339)

W myśl § 12 ww. rozporządzenia, SST stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Ww. SST nie zawierała elementów określonych w § 14 ust. 1 pkt 2-10 rozporządzenia *w sprawie dokumentacji projektowej* istotnych dla oceny wykonania nawierzchni jezdni z mieszanki mineralno-asfaltowej MMA, tj.:

- 1) wymagań dotyczących właściwości wyrobów budowlanych oraz niezbędnych wymagań związanych z ich przechowywaniem, transportem, warunkami dostawy, składowaniem i kontrolą jakości;
- 2) wymagań dotyczące sprzętu i maszyn niezbędnych lub zalecanych do wykonania tych robót zgodnie z założoną jakością;
- 3) wymagań dotyczących środków transportu;
- 4) wymagań dotyczących wykonania robót budowlanych z podaniem sposobu wykończenia poszczególnych elementów, tolerancji wymiarowych, szczegółów technologicznych oraz niezbędne informacje dotyczące odcinków robót budowlanych, przerw i ograniczeń, a także wymagań specjalnych;
- 5) opisu działań związanych z kontrolą, badaniami oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych w nawiązaniu do dokumentów odniesienia;
- 6) wymagań dotyczących przedmiaru i obmiaru robót;
- 7) opisu sposobu odbioru robót budowlanych;
- 8) opisu sposobu rozliczenia robót tymczasowych i prac towarzyszących;

¹⁸ Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm., dalej: rozporządzenie *w sprawie dokumentacji projektowej*.

- 9) dokumentów odniesienia - dokumentów będących podstawą do wykonania robót budowlanych, w tym wszystkich elementów dokumentacji projektowej, norm, aprobat technicznych oraz innych dokumentów i ustaleń technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 338-339)

Braki te nie zostały zauważone przez pracowników Urzędu, co zdaniem NIK świadczy o nienależytej rzetelności przy weryfikacji prawidłowości wykonania umowy zawartej przez Gminę. W powyższym zakresie Burmistrz oraz Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Architektury¹⁹ wyjaśnili: *Dokumentacja techniczna przebudowy ulicy Chopina opracowana została przez Prywatne Przedsiębiorstwo Budowlano Handlowe BUDART z siedzibą ul. Fabryczna 5, 48-250 Głogówek. Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późniejszymi zmianami) autorzy projektu złożyli stosowne oświadczenie o kompletności i sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Dokument ten poświadcza o kompletności dokumentacji i w świetle takiego oświadczenia brak jest podstaw ingerowania przez inwestora w zawartość dokumentacji. Należy zwrócić uwagę, że układanie mieszanki MMA jest standardowym rozwiązaniem, którego wykonaniem zajmują się specjalistyczne firmy tak więc zarówno warunki jak i wymagania dotyczące wykonania i odbioru tych nawierzchni w praktyce nie wymagają odrębnych opracowań.*

(dowód: akta kontroli str. 464-469)

W powyższym zakresie NIK zauważa, że brak określonych warunków i wymagań dotyczących wykonania nawierzchni jezdni z mieszanki mineralno-asfaltowej MMA, mógł negatywnie wpływać na końcową jakość robót i trwałość inwestycji, gdyż pozostawiał wykonawcy dowolność postępowania podczas wykonywania tych robót.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Zabezpieczenie interesów Gminy w umowach dotyczących przebudowy ulicy Chopina

Opis stanu faktycznego

Interesy Gminy w umowie z dnia 19 maja 2009 r. zostały zabezpieczone m.in. poprzez:

- możliwość obniżenia wynagrodzenia w przypadku stwierdzenia wad nie nadających się do usunięcia,
- określenie kar umownych za zatrudnienie innych podwykonawców niż wymienionych w umowie, za niedotrzymanie terminu zakończenia robót budowlanych i przekazania przedmiotu umowy, za opóźnienie w usunięciu wad i usterek stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi, za spowodowanie przerwy w wykonaniu robót dłuższej niż 14 dni oraz za odstąpienie od realizacji umowy wynikającej z winy wykonawcy,

¹⁹ Dalej: Wydział GKIA.

- ustalenie 36-miesięcznej gwarancji na wykonany przedmiot zamówienia, licząc od dnia odbioru końcowego oraz rocznej rękojmi,
- wprowadzenie możliwości obciążenia wykonawcy kosztami napraw zleconymi innemu podmiotowi w przypadku nieusunięcia wad i awarii przez wykonawcę w wyznaczonym terminie oraz możliwości odstąpienia od umowy w przypadku, gdy wykonawca przerwał realizację robót i przerwa ta trwa dłużej niż 10 dni,
- wprowadzenie obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez wykonawcę oraz zabezpieczenia na pokrycie ewentualnych roszczeń z tytułu rękojmi za stwierdzone wady i usterki w okresie gwarancji.

Ponadto w umowie zastrzeżono możliwość potrącania kar umownych z miesięcznych faktur przejściowych oraz prawo do dochodzenia odszkodowania uzupełniającego do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody.

(dowód: akta kontroli str. 57-67)

W umowie z dnia 31 sierpnia 2010 r. swoje interesy Gmina zabezpieczyła m.in. poprzez:

- możliwość odstąpienia od umowy w przypadku gdy wykonawca przerwał realizację robót na okres dłuższy niż 7 dni; wykonawca nie dotrzymuje terminów określonych w harmonogramie, co powoduje opóźnienie większe niż 7 dni; gdy wykonawca nie wykonuje robót zgodnie z umową i projektem budowlanym lub też nienależycie wykonuje swoje zobowiązania umowne,
- określenie kar umownych za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy oraz za zwłokę w usunięciu wad i usterek, utraty dotacji do umowy o dofinansowanie z powodu niedotrzymania terminu realizacji zadania przez wykonawcę.

Ponadto w umowie zastrzeżono prawo do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na zasadach ogólnych, gdy kary umowne nie będą pokrywały poniesionych szkód.

(dowód: akta kontroli str. 143-152)

Gmina wyegzekwowała od wykonawców zabezpieczenie należytego wykonania robót, w formie i kwocie zgodnej z ustalonymi warunkami²⁰. Wraz ze zmianą umowy polegającą na przesunięciu terminu zakończenia inwestycji z 15 października 2009 r. na 16 listopada 2009 r., Spółka przedłożyła gwarancję należytego wykonania umowy i usunięcia wad i usterek ujawnionych po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego wykonanych robót, obejmującą dłuższy okres²¹.

(dowód: akta kontroli str. 77-79, 140-142)

Przedłożona przez Spółkę ubezpieczeniowa gwarancja należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek obejmowała okres do dnia 15 grudnia 2009 r. i z tym dniem wygasła. Wykonawca ten, pomimo iż nie zakończył przebudowy drogi

²⁰ Gwarancja ubezpieczeniowa nr ZG/151200/48/23/2009 z dnia 19 maja 2009 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 15 października 2009 r. (zabezpieczenie należytego wykonania w wysokości 70 853,33 zł, zabezpieczenie na z tytułu rękojmi za stwierdzone wady i usterki w wysokości 21 256,00 zł) oraz gwarancja ubezpieczeniowa nr GKDo/108/10-041/OP/MSP z dnia 31 sierpnia 2010 r. (zabezpieczenie należytego wykonania w wysokości 36 434,69 zł, zabezpieczenie na z tytułu rękojmi za stwierdzone wady i usterki w wysokości 10 930,41 zł).

²¹ Z 14 listopada 2009 r. do 15 grudnia 2009 r. z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

w terminie umownym, tj. do dnia 16 listopada 2009 r. i po przerwie zimowej w 2010 r. kontynuował prace budowlane, nie przedłożył kolejnej gwarancji ubezpieczeniowej. Dopiero w dniu 29 stycznia 2010 r. zostało zawarte porozumienie, na podstawie którego wykonawca w dniu 2 lutego 2010 r. wpłacił na rachunek Urzędu kwotę 100 tys. zł stanowiącą zabezpieczenie należytego wykonania umowy i ewentualnych kar umownych za niedotrzymanie terminu zakończenia robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 77-79, 103)

Jak wyjaśnił Burmistrz (...) *W związku z tym, że gwarancja ubezpieczeniowa wygasła w dniu 15.12.2009 r. Zamawiający zabezpieczył na poczet należnego wykonania umowy odpowiednią kwotą stanowiącą równowartość kwoty wynikającej z gwarancji ubezpieczeniowej, potrącając ją i deponując z płatności faktury nr 214/12/2009 z dnia 07.12.2009 r., a następnie z faktury nr 217/12/2009 z dnia 30.12.2009 r. Z analizy zestawienia wystawionych faktur, kwot zapłaty i dat ich płatności wynika, że Zamawiający zabezpieczył w okresie od 15.12.2009 r. do dnia 01.02.2010 r. kwotę niezbędną na pokrycie roszczeń z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zatrzymana przez Zamawiającego kwota o której mowa powyżej została wypłacona Wykonawcy po wpłacie przez niego kwoty 100.000,00 zł tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy na podstawie zawartego w dniu 29.01.2010 r. porozumienia dotyczącego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr ZP.341-12/09.*

(dowód: akta kontroli str. 475-492)

W celu bieżącej weryfikacji prawidłowości wykonywanych robót budowlanych Gmina zobowiązała wykonawców do zgłaszania wykonanych robót zanikających i ulegających zakryciu. Odbiór tych robót nastąpić miał w ciągu trzech dni od daty zgłoszenia przez wykonawcę (wpis do dziennika budowy).

(dowód: akta kontroli str. 62-62, 77-79, 140-142, 149)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Zapewnienie prawidłowej realizacji oraz nadzoru nad realizacją zadania oraz prowadzenie dokumentacji w tym zakresie

Opis stanu
faktycznego

Gmina zgodnie z wymogiem określonym w decyzji Starosty Nyskiego z dnia 2 grudnia 2008 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ustanowiła inspektora nadzoru inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 170-174, 185)

Przekazanie Spółce projektu budowlanego i wykonawczego oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót nastąpiło w dniu zawarcia umowy, tj. w dniu

19 maja 2009 r., natomiast przekazanie placu budowy nastąpiło w dniu 29 maja 2009 r., tj. 5 dni po terminie określonym w tej umowie.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 187-188, 195)

W powyższej sprawie Burmistrz Głucholaz oraz Naczelnik Wydziału GKIA wyjaśnili: *Przekazanie placu budowy nastąpiło z pięciodniowym opóźnieniem z tego powodu, że wykonawca robót w dniu 29 maja 2009 r. wszedł na teren budowy z organizacją zaplecza budowy i rozpoczęciem robót. Fakt ten potwierdza wpis do dziennika budowy. Późniejsze wejście na teren budowy było niekorzystne dla wykonawcy lecz o tym decydował on sam. Późniejsze przejście terenu budowy nie było wiążącym elementem dla realizacji robót jak również umowa nie przewidywała żadnych skutków w przypadku powstania takiej sytuacji.*

(dowód: akta kontroli str. 470-472)

Termin zakończenia realizacji zadania na wniosek Spółki został zmieniony z dnia 15 października 2009 r. na dzień 16 listopada 2009 r., co wynikało z konieczności wykonania robót dodatkowych. Zmiana w tym zakresie została przewidziana w SIWZ, jak również w treści zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 46, 57-76)

Pomimo przedłużenia terminu realizacji zadania, Spółka nie zakończyła robót budowlanych w umownym terminie, tj. do dnia 16 listopada 2009 r. Wg zapisów w dzienniku budowy trakcie realizacji inwestycji występowały przerwy w prowadzonych robotach budowlanych, i tak:

– w okresie od 22 czerwca do 30 czerwca 2009 r. - z uwagi na ulewne opady deszczu,

– w okresie od 29 grudnia 2009 r. do 24 marca 2010 r. – z uwagi na sezon zimowy. Ponadto wg oświadczenia Inspektora nadzoru roboty budowlane nie były prowadzone również w okresie od 21 czerwca do 5 lipca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 196, 225)

W związku z faktem, iż wykonawca przerwał prace budowlane na okres dłuższy niż 10 dni, pismem z dnia 7 lipca 2010 r. odstąpiono od zawartej umowy ze skutkiem natychmiastowym²².

(dowód: akta kontroli str. 270-275)

W sprawie przyczyn odstąpienia od umowy dopiero w lipcu 2010 r., tj. ponad pół roku od wyznaczonego na 16 listopada 2009 r. terminu zakończenia realizacji zadania Burmistrz oraz Kierownik Wydziału GKIA wyjaśnili: *Z przyczyn oczywistych wynika, że ze względu na okres zimowy tj. od 29 grudnia 2009 r. do 24 marca 2010 r. nie mogły być realizowane roboty drogowe, lecz ta przerwa w realizacji prac z tego właśnie powodu nie mogła być podstawą do odstąpienia od realizacji umowy z wykonawcą. Wykonawca miał prawo rozpocząć roboty wiosną przy sprzyjających warunkach atmosferycznych, zakończyć prace i zapłacić kary umowne za zwłokę nieterminowego wykonania prac. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy - sygnatura akt II CSK 331/12.*

(dowód: akta kontroli str. 464-469)

²² Na podstawie § 13 część A ust. 2 lit. f) zawartej umowy.

W związku z odstąpieniem od umowy, sporządzono kosztorys powykonawczy robót wykonanych na dzień 26 lipca 2010 r., który został potwierdzony przez Inspektora nadzoru. Zgodnie z ww. kosztorysem, wartość wykonanych przez Spółkę robót wyniosła 1 863 818,60 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 276-286)

W celu określenia wartości przedmiotu zamówienia polegającego na dokończeniu realizacji przebudowy drogi gminnej – ulicy Chopina, sporządzono przedmiar robót pozostałych do wykonania, na podstawie którego określono wartość szacunkową zamówienia publicznego. Wartość szacunkowa zamówienia wynosiła 795 796,48 zł (brutto).

(dowód: akta kontroli str. 131-134, 294-308)

Roboty zanikające i ulegające zakryciu, zgodnie z warunkami określonymi w SST, były zgłaszane do odbioru przez kierowników robót wpisem do dziennika budowy. Każdorazowo Inspektor nadzoru, w terminie określonym w umowie, tj. 3 dni od dnia zgłoszenia, dokonywał odbioru robót zanikających, a prawidłowość ich realizacji potwierdzał stosownym wpisem w dzienniku budowy.

(dowód: akta kontroli str. 189-230, 309-318)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina nie zapewniła rzetelnej weryfikacji prawidłowości realizacji obowiązków wynikających z zawartych umów w zakresie dokumentowania w dzienniku budowy warunków pogodowych i temperatury powietrza w okresach wykonywania prac podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym, tj. wykonania nawierzchni z kostki kamiennej oraz nawierzchni z mieszanki MMA.

W myśl pkt 6.8. części ogólnej SST do dziennika budowy miał być wpisywany stan pogody oraz temperatura powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi. Do takich robót należało układanie nawierzchni z kostki na podsypce cementowo-piaskowej oraz - zdaniem NIK - wykonywanie nawierzchni jezdni z mieszanki mineralno-asfaltowej MMA (pomimo, iż wymagania nie zostały określone w SST, co opisano w pkt. III. 1 niniejszego wystąpienia).

Zgodnie z pkt 5.7 części D-05.03.23 SST zalecano układanie nawierzchni przy temperaturze otoczenia nie niższej niż +5°C lub. Nie należało układać kostki w temperaturze 0°C lub niższej. Dopuszczano układanie kostki jeśli w ciągu dnia temperatura utrzymywała się w granicach od 0 do +5°C, przy czym jeżeli w nocy spodziewane były przymrozki, kostkę należało zabezpieczyć przez nakrycie materiałem o złym przewodnictwie cieplnym.

(dowód: akta kontroli str. 338-339, 348-349, 359-362)

Odpowiedzialny za prowadzenie dziennika budowy kierownik budowy²³ nie dokonał w nim żadnych zapisów dotyczących warunków pogodowych w jakich wykonywano nawierzchnię z kostki kamiennej oraz nawierzchnię z mieszanki MMA, co naruszało § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie

²³ Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy²⁴, zgodnie z którym dziennik jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu.

(dowód: akta kontroli str. 189-230, 309-318)

Również Inspektor nadzoru nie dokonał żadnych zapisów w dzienniku budowy w tym zakresie, w związku z czym nie wywiązał się z obowiązku kontroli prawidłowości prowadzenia dziennika budowy, określonego w § 2 ust. 2 lit. m zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 171, 189-230, 309-318)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważył, że zaniechanie dokumentowania stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym ograniczało możliwości weryfikacji warunków, w jakich wykonywano prace, które mogły wpływać na końcową jakość robót i trwałość inwestycji.

Burmistrz oraz Naczelnik Wydziału GKIA wyjaśnili: *Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 108 poz. 953) dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonania budowy. Kierownik budowy i inspektor nadzoru, jako osoby posiadające stosowne uprawnienia zawodowe decydują, które zdarzenia są istotne dla danej budowy i wymagają zapisu w dzienniku. Z uwagi na to, że zarówno kierownik budowy jak i inspektor dysponowali uprawnieniami budowlanymi inwestor musiał uznać, że ich wiedza i umiejętności gwarantują prawidłowy przebieg procesu inwestycyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 464-469)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska, dopuszczenie do braku realizacji przez wykonawcę i Inspektora nadzoru niektórych obowiązków określonych w umowach oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót, świadczy o niezapewnieniu przez Gminę skutecznej weryfikacji prawidłowości wykonania zawartych umów, pomimo poniesienia na ten cel wydatków ze środków publicznych.

W celu oceny zgodności z dokumentacją projektową wykonanych robót nawierzchniowych wykonanych w ramach zadania, w dniu 28 maja 2013 r. powołany przez NIK biegły, przeprowadził inwentaryzację konstrukcji nawierzchni metodą odkrywki²⁵. W wyniku przeprowadzonych badań biegły stwierdził, iż podbudowa nawierzchni jezdni oraz chodników została wykonana zgodnie z dokumentacją projektową, zarówno co do ilości jak i jakości zastosowanych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 495-498)

²⁴ Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.

²⁵ Po dwie odkrywki wykonane w nawierzchni jezdni oraz w chodnikach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Egzekwowanie należytego wykonania umów, w tym również w zakresie usunięcia wad i usterek.

Opis stanu
faktycznego

Gmina w dniu 26 lipca 2010 r. naliczyła Spółce kary umowne z tytułu odstąpienia od realizacji umowy wynikającego z winy tego wykonawcy w wysokości 236 177,78 zł, (10% wartości umowy brutto) oraz z tytułu niedotrzymania terminu zakończenia robót budowlanych i przekazania przedmiotu umowy w łącznej wysokości 112 420,62 zł (0,2% wartości przedmiotu umowy za każdy dzień zwłoki).

(dowód: akta kontroli str. 111, 270-274)

Na poczet naliczonych kar umownych Gmina zaliczyła kwotę 100 000 zł stanowiącą zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wpłaconą na rachunek Urzędu przez wykonawcę w dniu 2 lutego 2010 r. na mocy porozumienia z dnia 29 stycznia 2009 r. oraz należność wynikającą z faktury nr 7/06/2010 w kwocie 24 400,00 zł. Pozostała część w łącznej kwocie 224 198,43 zł dochodzona była na drodze sądowej.

(dowód: akta kontroli str. 109-111)

Wyrokiem z dnia 17 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy w Opolu zasądził na rzecz Gminy Głucholazy kwotę 224 198,00 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 2 listopada 2010 r. do dnia zapłaty. W celu wyegzekwowania pozostałych należności z tytułu kar umownych oraz odsetek i kosztów postępowania, sprawę skierowano do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Prudniku. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 15 lipca 2013 r. Komornik Sądowy nie wyegzekwował od wykonawcy żadnych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 109, 112)

W odbiorze końcowym zadania, który przeprowadzony został w dniu 29 października 2010 r. uczestniczyli przedstawiciele Gminy, Inspektor nadzoru oraz wykonawca, który przedłożył wymagane umową dokumenty (w tym gwarancje, atesty, certyfikaty oraz aprobaty techniczne na wbudowane materiały, inwentaryzację geodezyjną powykonawczą, dziennik budowy).

(dowód: akta kontroli str. 319-320, 323)

W protokole odbioru końcowego stwierdzono, iż roboty wykonane zostały zgodnie z zawartą umową, zobowiązując jednakże Konsorcjum do poprawienia ułożonych okładzin kamiennych na schodach na powierzchni około 9m² pomiędzy 2 i 3 biegiem schodowym oraz do uzupełnienia spoinowania okładzin. W dniu 19 listopada 2010 r. potwierdzono, iż w wyznaczonym przez strony terminie, stwierdzone przy odbiorze końcowym usterki zostały przez wykonawcę prawidłowo usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 319-321)

Zgodnie z postanowieniami zawartej umowy, Konsorcjum udzieliło Gminie gwarancji na wykonane roboty na okres 36 miesięcy od dnia odbioru końcowego, tj. do dnia 29 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 320)

W okresie objętym gwarancją, przeprowadzono jeden przegląd gwarancyjny (w dniu 12 kwietnia 2012 r.), w trakcie którego stwierdzono trzy usterki, do których usunięcia, w ramach udzielonej gwarancji, zobowiązane było Konsorcjum (oderwane dwie płyty kamienne okładzin schodowych, zapadnięte płytki w ciągu pieszo – jezdnym na wysokości wjazdu go garaży, wada chodnika wymagająca przełożenia ok. 1,5m² płytek chodnikowych w okolicy posesji nr 3). Usterki te zostały usunięte przez Konsorcjum w wyznaczonym terminie, tj. do dnia 31 maja 2012 r. Ponadto w trakcie tego przeglądu stwierdzono zapadnięcie płyt chodnikowych przy studni telefonicznej na wysokości nieruchomości nr 14 oraz pochylony słup murowany bramy ogrodzeniowej, tj. usterki, których usunięcie, z uwagi na ogłoszoną upadłość wspólników Spółki, nie mogło być powierzone temu podmiotowi.

(dowód: akta kontroli str. 323)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie wyegzekwowała zarówno od wykonawców, jak i Inspektora nadzoru należytego wykonania obowiązków dotyczących programu zapewnienia jakości oraz prowadzenia rejestru obmiarów.

Zgodnie z treścią zawartych umów zarówno Spółka, jak i Konsorcjum zostali zobowiązani do wykonania robót budowlanych m.in. zgodnie z SST.

(dowód: akta kontroli str. 60, 144-145)

W myśl pkt 6.1. części ogólnej SST do obowiązków wykonawcy należało opracowanie i przedstawienie do aprobaty Inspektora nadzoru programu zapewnienia jakości, w którym miał być przedstawiony zamierzony sposób wykonywania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, SST oraz poleceniami i ustaleniami przekazanymi przez Inspektora nadzoru. Ponadto w myśl pkt 6.8. części ogólnej tej specyfikacji, jednym z podstawowych dokumentów budowy powinien być rejestr obmiarów pozwalający na rozliczenie faktycznego postępu każdego elementu robót. Obmiary powinny być dokonywane przez wykonawcę, po pisemnym zawiadomieniu Inspektora nadzoru, co najmniej 3 dni przed tym terminem.

(dowód: akta kontroli str. 346-350)

Pomimo ww. wymagań wykonawcy nie opracowali ww. programu, jak też nie prowadzili rejestru obmiarów. Jednocześnie Inspektor nadzoru, zobowiązany m.in. do dbania o interesy Inwestora, nie podjął działań w celu wyegzekwowania realizacji tych obowiązków. Powyższe świadczy o braku należytej rzetelności przy weryfikacji prawidłowości realizacji zamówień udzielanych przez Gminę.

Burmistrz oraz Naczelnik Wydziału GKIA wyjaśnili: (...) w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu inwestycyjnego ustanowił inspektora nadzoru,

który reprezentował inwestora na budowie. Zgodnie z zawartą umową nr ZP.341/20/09 z dnia 12 czerwca 2009 r. obowiązki inspektora nadzoru nad przebudową przedmiotowej drogi pełnił mgr inż. Stanisław Kurnatowski. Podstawowe obowiązki nadzoru inwestorskiego dotyczyły sposobu wykonania prac, kontroli jakości użytych materiałów i dynamiki wykonywania robót, dbania o interesy inwestora oraz pośredniczenie między wykonawcą i inwestorem. Egzekwowanie wszelkich powinności od Wykonawcy należało do jego obowiązków i nie mogło być negowane przez inwestora w obliczu posiadanych przez inspektora nadzoru uprawnień zawodowych. Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że podstawowy zakres obowiązków wykonawcy zawarty został w § 8 umowy nr ZP.341-12/09 z dnia 19 maja 2009 r. Szczegółowa specyfikacja techniczna jest elementem uzupełniającym opisowo pominięte elementy w projekcie i jest przede wszystkim elementem pozwalającym na jednoznaczne określenie przedmiotu zamówienia. W związku z zapisami w umowie pewne elementy specyfikacji technicznej mogły zostać pominięte takie np. jak prowadzenie rejestru obmiarów skoro umowa określała, że rozliczane będą zakończone elementy budowy. Podobnie przedstawia się sprawa opracowania programu zapewnienia jakości. Załącznikami do realizacji umowy była: dokumentacja wykonawcza, szczegółowa specyfikacja techniczna, harmonogram robót oraz specyfikacja istotnych warunków zamówienia i nie zachodziła potrzeba tworzenia dodatkowych, zbędnych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 464-469)

NIK zwraca uwagę, iż w zawartych umowach zobowiązano wykonawców do wykonywania prac zgodnie z SST, a obowiązkiem Gminy było należyte egzekwowanie realizacji zobowiązań przyjętych przez wykonawców. Brak działań Gminy w powyższym zakresie zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości przy prowadzeniu robót budowlanych.

2. Gmina nie dotrzymała ustalonego w umowie zawartej z Konsorcjum terminu przeprowadzenia odbioru końcowego wykonanych robót.

Zgodnie z § 15 ust. 6 zawartej z Konsorcjum umowy, przeprowadzenie odbioru końcowego zadania nastąpić miało w ciągu 10 dni od dnia potwierdzenia przez Inspektora nadzoru zakończenia robót i kompletności złożonych dokumentów (m.in. atestów, gwarancji, certyfikatów i aprobat technicznych), a prace komisji odbiorowej mogły trwać do 14 dni.

(dowód: akta kontroli str. 149)

Wypełniając obowiązek wynikający z zawartej umowy, kierownik budowy wpisem do dziennika budowy z dnia 15 października 2010 r. zgłosił zakończenie wszystkich robót i gotowość do odbioru końcowego. Inspektor nadzoru w tym samym dniu wpisem do dziennika budowy potwierdził zakończenie robót, a tym samym kompletność i prawidłowość dokumentów odbiorowych złożonych przez Wykonawcę. Również w dniu 15 października 2010 r. wykonawca pisemnie zawiadomił Gminę o zakończeniu robót.

(dowód: akta kontroli str. 317-318, 473)

Czynności odbioru końcowego przeprowadzono w dniu 29 października 2010 r., tj. 4 dni po terminie wynikającym z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 319-320)

Burmistrz oraz Naczelnik Wydziału GKIA wyjaśnili: § 15 ust. 6 umowy zinterpretowano w ten sposób, że okres 10-ciu dni jest czasem potrzebnym na skompletowanie dokumentacji powykonawczej, powołanie składu komisji odbiorowej, ustalenie i rozpisanie terminu odbioru końcowego. Natomiast czas prac odbiorowych może trwać do 14-tu dni. Zgodnie z zapisami dziennika budowy oraz pisemnym powiadomieniem o zakończeniu prac na budowie w dniu 15 października 2010 r. przy łącznym czasie pracy komisji odbiorowej 14-tu dni, protokół odbioru końcowego sporządzono w dniu 29 października 2010 r. Wykonawca robót nie wnosił uwag dotyczących końcowej daty odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 493-494)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Zakres działań kontrolnych Rady Miejskiej.

Opis stanu faktycznego

Zagadnienia dotyczące realizacji inwestycji polegającej na przebudowie drogi Chopina w Głucholazach były poruszane na posiedzeniach Rady Miejskiej w Głucholazach.

Na posiedzeniach Rady Miejskiej w dniach 29 października 2009 r., 26 maja 2010 r. oraz 30 czerwca 2010 r. omawiano realizację inwestycji w zakresie konieczności wykonania robót dodatkowych, zakończenia prac, wykonywania obowiązków przez wykonawcę i Inspektora nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 440-461)

Rada w ww. zakresie nie podejmowała uchwał zobowiązujących Burmistrza lub komisje Rady do realizacji określonych czynności dla wyegzekwowania od Burmistrza lub wykonawcy ciążących na nich obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 435-463)

Ustalone nieprawidłowości

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

6. Prawdliwość rozliczeń umów zawartych w związku z realizacją zadania.

Opis stanu faktycznego

W myśl § 6 ust. 1 umowy zawartej ze Spółką, rozliczenie wykonanych robót nastąpić miało na podstawie faktur wykonawcy, wystawionych w oparciu o protokoły wykonanych robót, potwierdzone przez Inspektora nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 59)

Płatności dokonywane przez Gminę zgodne były z warunkami określonymi w § 6 ust. 2 zawartej umowy, tj. w terminie 30 dni od dnia otrzymania faktur wraz z dokumentami rozliczeniowymi potwierdzonymi przez Inspektora nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 113-129)

Rozliczenia z Konsorcjum dokonano zgodnie z zawartą umową, tj. do wysokości 50% wartości umowy na podstawie faktur częściowych²⁶, a druga połowa płatności nastąpiła po zakończeniu i odebraniu robót²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 143-152, 488-492)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających rzetelną weryfikację prawidłowości realizacji zobowiązań wynikających z umów zawartych przez Gminę.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

²⁶ Faktura nr 31/B/2010 na kwotę 356 499,59 zł.

²⁷ Faktura nr 39/B/2010 na kwotę 372 194,27 zł.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Opole, dnia 14 sierpnia 2013 r.

Kontroler
Jarosław Pałęga
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis