



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.01.2019

**Pan
Paweł Karczmarczyk
Burmistrz Poniatowej**

Urząd Miejski w Poniatowej
ul. Młodzieżowa 2
24-320 Poniatowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/080 „Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych
w województwie lubelskim”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Poniatowej (dalej: „Urząd” lub „Zamawiający”) 24-320 Poniatowa, ul. Młodzieżowa 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Karczmarczyk, Burmistrz, od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Zygmunt Wyroślak, Burmistrz, od 9 listopada 2014 r. do 21 listopada 2018 r. Lilla Stefanek, Burmistrz, od 1 stycznia 2012 r. do 9 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg j.s.t. oraz prowadzonych robót drogowych.2. Udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę i remont dróg lokalnych.3. Nadzór nad realizacją zleconych robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości ich wykonania.4. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy oraz należnych kar umownych i odszkodowań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2012-2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Małgorzata Dobrowolska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/93/2019 z 17 czerwca 2019 r.2. Iwona Kuś, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/108/2019 z 11 lipca 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli, tom I str. 1-5)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd Miejski w Poniatowej nie zapewnił prawidłowego nadzoru nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w zakresie przygotowania postępowań o zamówienie publiczne oraz przestrzegania wymogów formalno-prawnych.

Nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia (dalej: „OPZ”) poprzez nieopracowanie Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej: „STWiORB”) dla przebudowy ulicy Leśniczówka. Na zadaniu dotyczącym przebudowy drogi relacji Poniatowa – Stoczki nie zapewniono spójności pomiędzy projektem wykonawczym, specyfikacją istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”), przedmiarem robót. Wynikało to m.in. ze zmniejszenia zakresu robót objętych projektem oraz niedokładnej inwentaryzacji stanu istniejącego drogi.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

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

Skutkowało to koniecznością ponownego oszacowania wartości zamówienia w trakcie prowadzonego postępowania oraz zlecenia robót dodatkowych.

Na drodze relacji Poniatowa – Stoczki wprowadzono zmianę stałej organizacji ruchu bez jej zatwierdzenia przez Starostę Opolskiego, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³.

Wszystkie trzy badane inwestycje drogowe zostały zrealizowane w terminach umownych, w zakresie zgodnym z umową i treścią SIWZ. Pomimo braku takiego obowiązku, do zrealizowania każdego zadania Zamawiający powołał inspektora nadzoru, który dokonał odbiorów częściowych wpisami w dziennikach budowy oraz uczestniczył w odbiorach końcowych robót. Podczas realizacji nie wykorzystano wszystkich narzędzi, przewidzianych w OPZ, tj. nie wyegzekwowano:

- opracowania i przedłożenia do akceptacji programu zapewnienia jakości (dalej: „PZJ”) dla przebudowy ul. Żeromskiego i Młodzieżowej;
- przedłożenia uzgodnionego projektu czasowej organizacji ruchu dla przebudowy drogi Poniatowa – Stoczki;
- prowadzenia rejestru obmiarów.

Zawarte w badanych postępowaniach umowy odpowiadały treści ofert złożonych przez wykonawców oraz należycie chroniły interesy Zamawiającego w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji.

Odbiorów końcowych robót dokonywano komisyjnie z udziałem inspektora nadzoru m.in. na podstawie opracowanych przez wykonawców operatów kolaudacyjnych. Na odbiorze jednej z trzech inwestycji nie zauważono i nie zgłoszono wykonawcy usterki polegającej na braku wyregulowania krawężnika do poziomu warstwy ścieralnej asfaltu.

W Urzędzie dokonano przeglądów gwarancyjnych oraz odbiorów ostatecznych robót dla zadań zrealizowanych w 2013 i 2014 r. We wszystkich trzech przypadkach Urząd żądał od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W przypadku zadania Poniatowa – Stoczki Zamawiający zwrócił wykonawcy 70% zabezpieczenia umowy w formie gotówkowej, w wysokości 79,3 tys. zł, dopiero 85 dni po podpisaniu protokołu końcowego odbioru robót, tj. z opóźnieniem wynoszącym 55 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Informacje dotyczące zarządzania siecią dróg oraz prowadzonych robót drogowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na koniec roku 2011 gmina miejsko-wiejska Poniatowa (dalej: „Gmina”) zarządzała siecią dróg o długości 75,716 km, z tego 25,637 km dróg posiadało nawierzchnię twardą ulepszoną, a 50,079 km nawierzchnię gruntową.

Na koniec roku 2018 sieć dróg gminnych wynosiła 79,089 km, z tego 42,766 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej (40,787 km ulepszonej i 1,797 km

³ Dz. U. z dnia 2017 r. poz. 784 (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem).

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

nieulepszonej), a 36,323 km drogi o nawierzchni gruntowej (14,035 km wzmocnionej i 22,288 km naturalnej).

W latach 2012 – 2018 wybudowano 3,705 km dróg gminnych, przebudową i rozbudową objęto 20,013 km dróg, a remontami 2,285 km dróg. Na budowę dróg wydatkowano ogółem 5.694,9 tys. zł, w tym: 1.848,6 tys. zł ze środków własnych oraz 3.846,3 tys. zł z pozyskanych środków zewnętrznych⁵. Na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano ogółem 8.214,2 tys. zł, w tym: 6.800,1 tys. zł stanowiły środki własne i 1.414,1 tys. zł środki zewnętrzne (powiatowe, budżetu państwa, PROW, RPO, prywatni inwestorzy)⁶. Na remonty wydatkowano 608,6 tys. zł, w tym: 528,6 tys. zł ze środków własnych i 80,0 tys. zł ze środków zewnętrznych (powiatowych, z budżetu państwa, Kółko Rolnicze Kowala)⁷.

(akta kontroli, tom III str. 39-42, 44-47)

1.2. W okresie objętym kontrolą, od 1 stycznia 2012 r., zadania związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych realizował Wydział Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: „GKO”), a od 3 sierpnia 2016 r. Wydział Inwestycji, Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej (dalej: „INP”).

(akta kontroli, tom I str. 6-22)

W latach 2012 – 2016 w GKO zatrudnione były trzy osoby: kierownik wydziału (mgr inż. w specjalności inżynier urządzeń sanitarnych), referent ds. inwestycji i zamówień publicznych (mgr inż. w specjalności technologii wody, ścieków i odpadów) oraz referent ds. nadzoru i eksploatacji urządzeń komunalnych i dróg (wykształcenie średnie, ogólnokształcące, ukończenie szkolenia w 2013 r. pn. *Administrowanie pasem drogowym ze szczególnym uwzględnieniem dróg niepublicznych*). Od 1 lipca do końca 2016 r. w INP zatrudnione były dwie osoby: kierownik wydziału (mgr inż. budownictwa) oraz referent ds. inwestycji i zamówień publicznych (mgr inż. arch.) W latach 2017-2018 do zespołu INP dołączył zastępca kierownika wydziału (mgr inż. w branży sanitarnej). Żadna z ww. osób nie posiadała uprawnień do kierowania i nadzorowania robotami budowlanymi.

(akta kontroli, tom I str. 6-9)

1.3. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸ do zadań GKO należało prowadzenie spraw związanych z planowaniem budowy, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg lokalnych oraz zarządzanie siecią dróg lokalnych i wykonywanie innych czynności z zakresu ustawy o drogach publicznych, a także koordynowanie i nadzór w zakresie dokumentacyjno-organizacyjnym i wykonawczym zadań inwestycyjnych i remontowych podejmowanych przez gminę oraz przygotowanie i przeprowadzanie postępowań o zamówienia publiczne. Od 3 sierpnia 2016 r. zadania poszczególnych wydziałów zostały opisane bardziej szczegółowo. Zadania INP doprecyzowano wprost o kompetencje wynikające z zawartych umów, tj. dokonywanie przeglądów gwarancyjnych oraz rozliczanie zabezpieczenia należytego wykonania umów.

(akta kontroli, tom I str. 13, 19-21)

⁵ W poszczególnych latach na budowę dróg gminnych wydatkowano: w 2012 r. – 3.924,8 tys. zł (1.051,0 tys. zł środki własne, 2.873,8 tys. zł środki zewnętrzne), w 2015 r. – 1.770,1 tys. zł (797,6 tys. zł i 972,5 tys. zł).

⁶ W poszczególnych latach na przebudowę i rozbudowę dróg wydatkowano: w 2013 r. – 710,2 tys. zł (560,4 tys. zł i 149,8 tys. zł), w 2014 r. – 1.098,4 tys. zł (1.047,7 tys. zł i 50,7 tys. zł), w 2015 r. – 908,6 tys. zł (środki własne), w 2016 r. – 1.429,5 tys. zł (865,9 tys. zł i 563,6 tys. zł), w 2017 r. – 1.261,8 tys. zł (1.151,8 tys. zł i 110,0 tys. zł), w 2018 r. – 2.805,7 tys. zł (2.265,7 tys. zł i 540,0 tys. zł).

⁷ W poszczególnych latach na remonty dróg wydatkowano: w 2012 r. – 320,8 tys. zł (środki własne), w 2014 r. – 91,7 tys. zł (51,7 tys. zł i 40,0 tys. zł), w 2015 r. – 82,4 tys. zł (42,4 tys. zł i 40,0 tys. zł), w 2016 r. – 113,7 tys. zł (środki własne).

⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne:

- od 01.01.2012 r. Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Poniatowej wprowadzony zarządzeniem nr 29/07 Burmistrza Miasta Poniatowa z dnia 20 maja 2007 r.

- od 03.08.2016 r. Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Poniatowej wprowadzony zarządzeniem nr 18/16 Burmistrza Miasta Poniatowa z dnia 3 sierpnia 2016 r.

Powiat Opolski porozumieniami zawartymi na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹ przekazał Gminie Poniatowa zarządzanie niżej wymienionymi drogami:

- powiatową nr 2241L Poniatowa – Stoczki – Kierz o długości 3,523 km, na czas od 01.12.2016 r. do dnia 31.12.2023 r.,
- powiatową nr 2648L ulicę Młodzieżową w Poniatowej o długości 0,252 km, na czas od 27.09.2013 r. do 31.12.2016 r.

(akta kontroli, tom I str. 318-322, 474-478)

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych na drogach powiatowych i gminnych, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, tj.:

- postępowanie nr 1 z 2013 r. na „Przebudowę drogi gminnej nr 108083L, ul. Leśniczówka w miejscowości Poniatowa” na długości 1,015 km, o wartości zamówienia wg umowy 295.164,16 zł brutto,
- postępowanie nr 2 z 2014 r. na „Przebudowę ulic Żeromskiego (nr 108097L) i Młodzieżowej (nr 2648L) w Poniatowej” na długości odpowiednio 0,164 km i 0,252 km, o wartości zamówienia wg umowy 253.530,02 zł brutto,
- postępowanie nr 3 z 2018 r. na „Przebudowę drogi lokalnej nr 2241L Poniatowa – Stoczki” (dalej: droga Poniatowa – Stoczki) o długości 2,790 km, o wartości zamówienia wg umowy 1.133.233,77 zł brutto.

(akta kontroli, tom I str. 126-133, 305-309, 479-488)

Wzory umów o udzielenie ww. zamówień publicznych, stanowiące załącznik do SIWZ, zawierały m.in. zapisy dotyczące odbioru końcowego robót, usuwania nieprawidłowości i wad stwierdzonych w czasie odbioru robót i w okresie gwarancji, zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz kar umownych za opóźnienia w realizacji robót i nieterminowe usuwanie wad i usterek.

We wzorze umowy na przebudowę drogi Poniatowa – Stoczki, wraz ze zgłoszeniem do odbioru końcowego, żądano od wykonawcy przedłożenia protokołów i zaświadczeń z przeprowadzonych prób i badań, a także atestów i deklaracji zgodności na dopuszczenie wbudowanych materiałów do stosowania w budownictwie.

We wzorze umowy na przebudowę ulic Żeromskiego i Młodzieżowej oraz Leśniczówka, Zamawiający zastrzegł wykonanie przedmiotu umowy z materiałów dopuszczonych do stosowania w budownictwie, z jednoczesnym obowiązkiem okazywania przez wykonawcę, na każde żądanie dokumentów, które to potwierdzają. Nie zawarto w ww. umowach zapisów dotyczących dokonywania przeglądów gwarancyjnych oraz odbioru ostatecznego¹⁰.

Przy opracowywaniu umów Zamawiający nie korzystał z upowszechnianych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, o których mowa w art. 154 pkt 10 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: „upzp”).

Była Burmistrz Poniatowej¹² wyjaśniła, iż *przypuszcza, że przy inwestycjach na zgłoszenie¹³, gdzie realizowano niewielki zakres robót, takich zapisów po prostu nie było.*

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

¹⁰ Odbiór ostateczny powinien być dokonywany w końcowym okresie obowiązywania gwarancji.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹² Sprawująca tę funkcję w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 9 listopada 2014 r.

¹³ Wyjaśnienie dotyczy przebudowy ulic Młodzieżowej, Żeromskiego i Leśniczówka w Poniatowej.

Radca prawny Urzędu wyjaśnił, że *ustawodawca obligatoryjnie nie nałożył na zamawiającego takiego obowiązku, natomiast w przypadku umowy na przebudowę drogi Poniatowa – Stoczki, interesy zamawiającego są zabezpieczone na każdym etapie okresu gwarancji, co potwierdza § 11 ust. 12 umowy¹⁴, który stanowi, że termin gwarancji ulega przedłużeniu o czas usunięcia wady, nawet gdy ta wada została zgłoszona w ostatnim dniu gwarancji.*

Była Kierownik INP¹⁵ wyjaśniła, że w ww. umowie wskazano szczegółowe postępowanie w zakresie gwarancji i rękojmi, a w razie sporów z wykonawcą obowiązuje Kodeks cywilny.

(akta kontroli, tom I str. 59-64, 144-145, 330-335, tom II str. 88-114, tom III, str. 129, 144-145)

2.2. Badane zadania nie były realizowane w systemie zaprojektuj i zbuduj, w związku z czym Zamawiający nie był zobowiązany do opracowania programu funkcjonalno-użytkowego.

Przedmiot zamówienia był opisywany za pomocą dokumentacji projektowej i STWiORB. Dla zadania przebudowa ulicy Leśniczówka w Poniatowej nie sporządzono STWiORB. Było to niezgodne z art. 31 ust. 1 upzp, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Zapisy STWiORB określały zasady pozyskania materiałów i wyrobów budowlanych, składowania i przechowywania oraz postępowanie z materiałami, które nie odpowiadały wymaganiom i normom. Opisano wymagania dotyczące sprzętu i maszyn, które wykonawca zobowiązany był zastosować w odniesieniu do przepisów ruchu drogowego. Wskazano, że pobieranie próbek przez wykonawcę, powinno odbywać się w obecności inspektora nadzoru. Inspektor nadzoru został uprawniony do pobierania próbek i badania materiałów niezależnie od wykonawcy również na swój koszt, co nie było praktykowane. Inspektor nadzoru wyjaśnił, że: *nie miał takich zapisów w umowie o nadzór inwestorski, w związku z tym nie wykonywał takich badań we własnym zakresie, gdyż ich koszty przekroczyłyby wysokość jego wynagrodzenia.*

W STWiORB przebudowy dróg relacji Poniatowa – Stoczki oraz ulic Żeromskiego i Młodzieżowej, Zamawiający określił zakres robót do wykonania, warunki realizacji oraz obowiązki wykonawcy. Opisane zostały także wymagania dotyczące właściwości wyrobów, ich transportu oraz wytyczne organizacji ruchu na czas realizacji robót, odbioru końcowego i warunki płatności, co było zgodne z art. 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-użytkowego¹⁶. STWiORB dla zadania Poniatowa – Stoczki zawierała szereg zapisów oraz określiła zaczerpniętych z kontraktów FIDIC¹⁷, przez co jej treść w wielu fragmentach nie odpowiadała opisowi przedmiotu zamówienia, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”, pkt 1.

(akta kontroli, tom I str. 148, 223-278, tom II str. 1-60)

¹⁴ Umowa INP.271.9.2017 z 10 stycznia 2018 r.

¹⁵ Zajmująca to stanowisko w okresie od 1 lipca 2016 r. do 28 lutego 2019 r.

¹⁶ (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129). Dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu STWiORB.

¹⁷ Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów, FIDIC ([fr. Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils](http://www.fidic.org) [en: International Federation of Consulting Engineers](http://www.fidic.org)). FIDIC opracował wspólny model organizacji procesu budowlanego i stworzył tzw. *Warunki Kontraktowe*, które stanowią wzór umowy o roboty budowlane. Składają się one z dwóch części: części ogólnej i części szczególnej. *Warunki Kontraktowe* FIDIC wykorzystywane są w Polsce standardowo w zamówieniach publicznych przy realizacji projektów publicznych współfinansowanych z funduszy europejskich (np. budowa autostrad i dróg ekspresowych). Ułatwiają one nadzór nad prawidłowością zarządzania daną inwestycją i nad wykorzystaniem przeznaczonych na nią środków finansowych.

2.3. Zamówienia objęte kontrolą zostały udzielone na podstawie upzp, w trybie przetargu nieograniczonego. Prace komisji przetargowej ustalały regulaminy wprowadzone przez Burmistrza Poniatowej¹⁸. W wyniku analizy ww. postępowań stwierdzono m.in., że:

- postępowania przeprowadziła komisja przetargowa powołana przez Burmistrza,
- wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 pzp,
- SIWZ zawierały elementy określone w art. 36 pzp,
- ogłoszenia o zamówieniu zawierały informacje wymagane art. 41 pzp i zostały zamieszczone w sposób określony w art. 11 i 40 pzp,
- wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, stosownie do art. 91 pzp,
- dopełniono obowiązku zawiadamiania wykonawców i zamieszczania informacji o wyborze oferty zgodnie z art. 92 ust. 1 i 2 pzp,
- nie wystąpiły przypadki odrzucenia oferty wykonawców w przypadkach określonych w art. 89 pzp, których treść nie odpowiadała treści SIWZ,
- treści umów zawartych z wybranymi wykonawcami były zgodne ze złożonymi przez nich ofertami,
- wykonawcy wnieśli wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy¹⁹.
(akta kontroli, tom I str. 126-133, 305-309, 479-488, tom III, str. 95-110)

Zamówienie pn. „Przebudowa ulicy Leśniczówka w Poniatowej” zostało przeprowadzone bez opracowania STWiORB, które zgodnie z art. 31 ust. 1 upzp stanowi jeden z elementów opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. Ponadto Zamawiający dokonał ustalenia wartości szacunkowej zamówienia na podstawie kosztorysu inwestorskiego z września 2011 r., którego aktualność została potwierdzona adnotacją naniesioną przez byłego Kierownika GKO w dniu 7 stycznia 2013 r. Wartość najwyższej, złożonej w postępowaniu oferty wynosiła 337,0 tys. zł i była o 106,7 tys. zł niższa od wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia.

Była Burmistrz wyjaśniła, że *nie wie na jakiej podstawie Kierownik GKO dokonał potwierdzenia aktualności kosztorysu oraz, że miała do niego zaufanie w zakresie wykonywanych czynności służbowych.*

(akta kontroli, tom I str. 24-31, 144)

Przebudowa drogi nr 2241L Poniatowa – Stoczki wzbudziła w gminie Poniatowa duże kontrowersje wśród mieszkańców miejscowości Poniatowa Wieś, przez którą przebiegał wyremontowany odcinek drogi, oraz przyległych wsi: Poniatowa Kolonia I, II, III i IV. Z pisemnych informacji uzyskanych przez kontrolerów od interesariuszy tego projektu wynika, że mieszkańcy od dawna domagali się remontu tej drogi wraz z budową chodnika. Z uwagi na zły stan techniczny droga była praktycznie nieprzejezdna. W celu zaplanowania remontu 3,524 km odcinka drogi, Gmina przejęła ją w zarząd od powiatu opolskiego. Wstępnie oszacowano wartość inwestycji na 3,7 mln zł. Planowano również pozyskać środki finansowe z programu PROW²⁰. Powyższa informacja trafiła do publicznej wiadomości. Sołtysi²¹ wyjaśnili, że *po wykonaniu projektu, poza częściowym brakiem chodnika na długości od szkoły do Poniatowej Kolonii IV, mieszkańcy większych zastrzeżeń nie zgłaszali. Dopiero z chwilą ujawnienia, że droga nie została zgłoszona do PROW-u, okrojono*

¹⁸ Zarządzenia Burmistrza Poniatowej nr 9/11 z 18.10.2011 r. oraz nr 37/17 z 22.11.2017 r.

¹⁹ Przebudowa ulic Żeromskiego i Młodzieżowej oraz Leśniczówka w Poniatowej – gwarancja ubezpieczeniowa, przebudowa drogi Poniatowa – Stoczki – w formie gotówkowej.

²⁰ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 – 2020. Instrument realizacji polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

²¹ Sołtys Poniatowej Wsi, Sołtys Poniatowej Kolonii I i II oraz Sołtys Poniatowej Kolonii III i IV.

jej budżet i zakres prac, zaczęły się protesty mieszkańców. Sołtysi twierdzą, że byli przez cały czas wprowadzani przez władze Gminy w błąd.

(akta kontroli, tom I str. 412-434)

Projekt budowlany na drogę Poniatowa – Stoczki został opracowany dla całego odcinka drogi (3,524 km). W kosztorysie ofertowym opracowanym przez projektanta, na kwotę 2,7 mln zł, ujęto remont istniejących chodników, przebudowę zjazdów z kostki brukowej, wyrównanie istniejącej podbudowy, nową nawierzchnię asfaltową drogi, budowę zaprojektowanych fragmentów chodnika (od km 1+023,00 do km 1+240,00 oraz od km 1+814,00 do km 2+024,00), oczyszczenie przepustów i rowów oraz budowę zatoki autobusowej. W projekcie dodatkowo ujęto wzmocnienie warstw jezdni przy budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Poniatowej Wsi (dalej: „OSP”).

(akta kontroli, tom II str. 308-340, 350-380)

Ostatecznie Rada Powiatu udzieliła Gminie Poniatowa pomocy finansowej w wysokości 500 tys. zł. Jak wyjaśnił były Burmistrz: *Starosta dołożył środki finansowe do remontu drogi – nawierzchni jezdni, a nie chodników.* W dniu 22.11.2017 r. Urząd ogłosił przetarg nieograniczony obejmujący oczyszczenie rowów i przepustów, utwardzenie tłuczniami poboczy i zjazdów, wyrównanie istniejącej podbudowy, ułożenie nowej nawierzchni asfaltowej drogi na odcinku 2,790 km.

(akta kontroli, tom I str. 499-500, 520-521, tom III str. 41)

Była Kierownik INP wyjaśniła, że *opracowano tylko jeden kosztorys, na podstawie projektu opracowanego przez firmę zewnętrzną. Kalkulacja na kwotę 3,7 mln zł była najprawdopodobniej oszacowana na potrzeby sesji Rady Gminy i powstała na podstawie cen jednostkowych ogólnych, np. cena km drogi asfaltowej razy 3,5 km drogi, podobnie z chodnikiem.* Dodała również, że *PROW nie ogłosił w ogóle naboru w 2017 i 2018 r. Przetarg na przebudowę drogi Poniatowa – Stoczki został ogłoszony 22.11.2017 r., a umowa zawarta 10.01.2018 r. W 2018 r. był również nabór w III kw., który został unieważniony. Można składać tylko jeden wniosek do jednego programu. Nie było w tym czasie żadnych innych naborów. Deklaracja właścicieli gruntów przyległych do pasa drogowego o wyrażeniu chęci przekazania w formie darowizny na rzecz Gminy fragmentu działki pod budowę chodnika jest fikcją. Jeżeli chodzi o budowę tego chodnika prawnie można byłoby to zrobić przez ZRID²² lub poprzez geodezyjne wyodrębnienie działek pod chodnik. Proceduralnie jest to trudne, gdyż np. część właścicieli nie żyje, a sprawy własności nie są w pełni uregulowane. Poza tym dochodziły tutaj inne kwestie finansowe, od szkoły, od km 2+000,00 do km 2+790,00, działka gruntu kończyła się na krawędzi jezdni lub z niewielkim poboczem. Z drugiej strony od istniejącego chodnika do szkoły, od km 1+542,00 kończą się zabudowania oraz są rowy odwadniające, więc nie brano pod uwagę budowy chodnika na tym odcinku. Sprawy formalne mogły trwać nawet trzy lata i wymagały dodatkowych środków finansowych i to nie w budżecie Gminy. Droga nie nadawała się w ogóle do przejazdu. Chodnik nie był elementem priorytetowym do realizacji w tamtym okresie. To co zostało wykonane stanowiło pierwszy etap najpilniejszych robót.*

Była Zastępczyni Burmistrza wyjaśniła, że *projektant miał za zadanie zaprojektować przebudowę nie naruszając własności, ponieważ nie mieliśmy ani czasu ani pieniędzy na regulację stanu prawnego własności, a sprawa była pilna z uwagi na pojawiające się wnioski o odszkodowania za uszkodzone mienie.*

(akta kontroli, tom III str. 125-126, 148)

²² Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Kontrola NIK wykazała, że od dnia 01.12.2016 r., tj. od przejęcia przez Urząd drogi Poniatowa – Stoczki, zostały wypłacone przez ubezpieczyciela dwa odszkodowania z tego tytułu (28.10.2017 r. i 20.11.2017 r.).

W trakcie trwania postępowania o zamówienie publiczne na przebudowę drogi Poniatowa – Stoczki, w wyniku zapytań oferentów, Zamawiający zmienił treść SIWZ m.in. poprzez zamieszczenie rozbudowanego przedmiaru robót. Przede wszystkim było to spowodowane publikacją projektu w pełnym zakresie oraz brakiem spójności pomiędzy opisem przedmiotu zamówienia (dalej: „OPZ”) w pkt 3.2 i 3.3 SIWZ, a załączonym przedmiarem robót, któremu nadano jedynie charakter pomocniczy. Pomimo tak dużego ograniczenia robót budowlanych, zdecydowano się na wynagrodzenie ryczałtowe, np. w SIWZ ujęto wykonanie pionowego i poziomego oznakowania wg projektu stałej organizacji ruchu oraz budowę zatoki autobusowej o powierzchni 64 m², a przedmiar robót tego nie obejmował, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”. Zgodnie z art. 29 ust. 1 upzp, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

(akta kontroli, tom I str. 499-500, 520-540)

2.4. Postanowienia zawartych umów odpowiadały istotnym dla Zamawiającego warunkom określonym w SIWZ oraz treści ofert złożonych przez wykonawców robót, w tym dotyczącym rękojmi i gwarancji jakości wykonania przedmiotu umowy. W umowach dotyczących przebudowy dróg wykonawca udzielił gwarancji na następujące okresy:

- 36 miesięcy dla robót wykonanych na ulicach Żeromskiego i Młodzieżowej oraz Leśniczówka w Poniatowej,
- 60 miesięcy dla robót wykonanych na drodze relacji Poniatowa – Stoczki.

W umowach z wykonawcami ww. zadań zawarto postanowienia dotyczące kar umownych, w zakresie:

- odstąpienia od umowy przez którąkolwiek ze stron z przyczyn leżących po stronie wykonawcy;
- za nieterminowe wykonanie umowy;
- za zwłokę w usunięciu wad lub usterek stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi.

Dodatkowo w umowie na przebudowę drogi Poniatowa – Stoczki przewidziano kary umowne m.in. za każdorazowe nieuporządkowanie placu budowy, stwierdzenie przez inspektora nadzoru niewłaściwego zabezpieczenia materiałów z rozbiórki zagrażających życiu i zdrowiu pracowników oraz osób postronnych, niewłaściwego zabezpieczenia placu budowy, w przypadku nieterminowej zapłaty lub braku zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, braku przedłożenia do akceptacji umowy o podwykonawstwo, za nieprzedłożenie wymaganych oświadczeń czy informacji o zmianach w zatrudnieniu osób wykonujących czynności podczas robót budowlanych.

W umowach na realizację trzech ww. zadań nie zawarto postanowień dotyczących dokonywania potrąceń wynagrodzenia w związku ze stwierdzeniem w wyniku badań kontrolnych niewłaściwej jakości zastosowanych materiałów i niedochowania parametrów technicznych wykonanych elementów konstrukcyjnych drogi. Natomiast STWiORB zawierały zapisy o sposobie postępowania w przypadku, gdy materiały lub roboty nie będą w pełni zgodne z dokumentacją projektową lub specyfikacją: materiały miały zostać zastąpione innymi, a elementy budowli rozebrane i wykonane ponownie na koszt wykonawcy.

(akta kontroli, tom I str. 62-63, 224, 333-334, tom II str. 4, 103-105)

2.5. Nie dokonywano zmian umów dotyczących przebudowy ulic Żeromskiego i Młodzieżowej oraz Leśniczówka w Poniatowej.

Umowa na przebudowę drogi relacji Poniatowa – Stoczki²³ została zawarta 10.01.2018 r. W § 3 ust. 8 oraz § 17 ww. umowy Zamawiający określił okoliczności, w których dopuszczał jej zmiany w formie aneksu, m.in. powołał się na przypadki, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt 2-6 upzp, w tym na okoliczność niezbędności realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych od dotychczasowego wykonawcy, nieobjętych zamówieniem podstawowym. Pomimo takich zapisów umowy, podczas trwania robót zostały zawarte z wykonawcą zadania podstawowego, jeszcze trzy odrębne umowy²⁴, na łączną kwotę 31.726,37 zł brutto, z terminem realizacji, jak w umowie głównej. Zawierając powyższe umowy Zamawiający powołał się na art. 4 pkt 8 upzp i przeprowadził te zamówienia na podstawie przepisów wewnętrznych – Instrukcji w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, do których nie stosuje się upzp²⁵ tj. na podstawie rozmowy telefonicznej z trzema oferentami. Wyżej wymienione trzy zamówienia dotyczyły wykonania m.in.:

- żeliwnego wpustu obsadzonego w nawierzchni asfaltowej zrealizowanej drogi w km 0+374,10, którego wykonanie było związane z prawidłową realizacją zadania podstawowego,
- 22 m.b. przepustów pod czterema²⁶ zjazdami przebiegającymi przez rów odwadniający, z których trzy²⁷ nie zostały należycie zinwentaryzowane na etapie opracowania projektu,
- uzupełnienia asfaltem poboczy przy budynkach użyteczności publicznej, z uwagi na różnicę poziomów pomiędzy drogą a posesją, po wykonaniu nowej nawierzchni asfaltowej,
- remontu przepustu pod zjazdem prowadzącym do drogi dojazdowej do pól i zostały rozliczone w ramach zadania inwestycyjnego „Przebudowa drogi Poniatowa – Stoczki”.

Przy udzielaniu ww. zamówień dodatkowych nie określono szacunkowej ich wartości przyjmując cenę wykonawcy zadania podstawowego bez wykonania analizy, czy jest ona korzystna dla Zamawiającego.

Była Kierownik INP wyjaśniła, że jej zdaniem: *nie były to roboty dodatkowe ani uzupełniające. Zgodnie z upzp, każda droga jest realizowana jako odrębne zadanie w ramach postępowania o zamówienie publiczne. Przedmiotowe zadania zlecone ww. umowami były modernizacją istniejącego stanu w liniach rozgraniczających. Istniejące, ziemne zjazdy na pola nie były ujęte w dokumentacji, podczas oczyszczania rowów wymagały odtworzenia. Dla poprawnego wykonania zjazdów, zgodnie ze sztuką budowlaną, niezbędne było ułożenie przepustów. Przedmiotowe roboty nie były niezbędne. Gmina posiadała dodatkowe środki finansowe w ramach tego zadania. Wykonanie ww. elementów dopełniło technicznie poprawność funkcjonowania drogi.*

Ówczesny Burmistrz wyjaśnił, że *remont ww. przepustu został wykonany po zgłoszeniu przez mieszkańców wsi, ponieważ groził zawaleniem. Przypuszczam, że pracownik przeprowadzający wizję lokalną w czasie prac projektowych mógł nie zauważyć przepustu, gdyż jest on zlokalizowany od drogi powiatowej w pewnej*

²³ Umowa znak: INP.271.9.2017

²⁴ Umowa z dnia 21.05.2018, znak: INP.7013.41.2018 na kwotę 17.650,50 zł brutto. Umowa z dnia 14.06.2018, znak: IPN.7013.51.2018 na kwotę 7.310,87 zł brutto. Umowa z dnia 18.06.2018, znak: IPN.7013.50.2018 na kwotę 6.765,00 zł brutto.

²⁵ Wprowadzonej zarządzeniem nr 7/17 Burmistrza Poniatowej – Kierownika Urzędu z dnia 13 lutego 2017 r.

²⁶ Dotyczy zjazdów w km 1+790,20, w km 1+910,60, w km 1+982,70, w km 2+183,10.

²⁷ Dotyczy zjazdów w km 1+910,60, w km 1+982,70, w km 2+183,10.

odległości i najprawdopodobniej był zakrzewiony. Były Burmistrz dodał również, że w kwestiach formalno – prawnych zlecenia robót budowlanych polegał na wiedzy prawnika reprezentującego Gminę.

(akta kontroli, tom I str. 463-473, tom II str. 108-112, 155-212, 225-228, 259, 261-264, 364, 370-372, 391-392, 396-398, tom III str. 182-184)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie opracowano opis przedmiotu zamówienia dla zadania „Przebudowa drogi nr 2241L Poniatowa – Stoczki”, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 upzp, który stanowi, że przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Nierzetelne opracowanie opisu przedmiotu zamówienia skutkowało, koniecznością zmiany SIWZ oraz ponownego oszacowania wartości zamówienia w trakcie trwania postępowania o zamówienie publiczne, a także wymagało zlecenia robót dodatkowych, których można było uniknąć, gdyby przedmiot zamówienia został rzetelnie przygotowany.

Pomimo ograniczenia ilości robót w odniesieniu do zakresu przewidzianego w projekcie, w pkt 3.3. SIWZ zawarto klauzulę, że oferenci zobowiązani są do dokładnego sprawdzenia ilości robót z dokumentacją projektową. Przy takim zapisie SIWZ, Zamawiający mógł żądać od wykonawcy wykonania całości zadania w zaoferowanej kwocie kontraktu, powołując się na niewłaściwą weryfikację ilości przedmiaru robót. Taki sposób opisu przedmiotu zamówienia spowodował wątpliwości oferentów, co do rzeczywistego zakresu robót objętych zamówieniem. Świadczą o tym liczne pytania z tego zakresu kierowane przez nich do Zamawiającego. Podobne wątpliwości, co do zakresu robót zlecanych do realizacji mieli także zainteresowani przebudową drogi mieszkańcy Gminy.

Szczegółowe badanie opisu przedmiotu zamówienia dla ww. zadania wykazało następujące nieścisłości:

- w przedmiarze robót podano: (1) niewystarczającą ilość masy bitumicznej (100 kg/m²) potrzebną do uzyskania wymaganego dokumentacją techniczną profilu podłużnego drogi, (2) nie uwzględniono, zgodnie z załączonym w dokumentacji przekrojem normalnym, założonego wzmocnienia nawierzchni w postaci podbudowy z tłuczni o gr. 15 cm oraz podbudowy górnej z kruszywa gr. 5 cm pod warstwami asfaltu na odcinkach od km 1+020,00 do km 1+240,00, od km 1+814,00 do km 1+583,00 oraz od km 1+849,00 do km 2+024,00, z którego ostatecznie zrezygnowano, (3) pominięto opisaną w treści opisu technicznego projektu warstwy pobocza przy budynku OSP, a który zmieniono ostatecznie na plac o powierzchni 208 m², (4) nie uwzględniono robót związanych z budową chodnika na odcinku od km 1+814,00 do km 1+853 po stronie lewej oraz od km 1+849,00 do km 1+988,00 po stronie prawej, (5) poziomego i pionowego oznakowania drogi;
- projekt w niektórych elementach nie uwzględniał istniejącego stanu rzeczywistego oraz planowanego zakresu robót, np.:
 - a) w części rysunkowej nie oznaczono długości chodnika przeznaczonego do remontu, długości chodnika będącego w dobrym stanie oraz długości projektowanego chodnika;
 - b) nie wrysowano utwardzenia placu przy budynku OSP;
 - c) nie zainwentaryzowano i nie ujęto zjazdów, pod którymi powinny być zlokalizowane przepusty;

- STWiORB zawierała szereg zapisów oraz określeń zaczerpniętych z kontraktów FIDIC. Wskazano na przykład, że ze strony Zamawiającego roboty będzie nadzorował *Inżynier kontraktu* zamiast inspektor nadzoru. Zawarto w niej m.in. zapisy o dostawie i zainstalowaniu urządzeń wagowych, laboratorium zamawiającego, które wykonuje badania zlecone przez *Inżyniera kontraktu*, opis warunków płatności w rozliczeniu kosztorysowym, gdy zawarta umowa wskazuje na rozliczenie ryczałtowe czy opis robót, które nie były objęte zamówieniem, np. wzmocnienie skarp poprzez brukowanie czy układanie elementów prefabrykowanych.

Była Kierownik INP wyjaśniła, że *projektanci są wybierani z przetargów. Ocena dokładności dokumentacji jest kwestią bardzo trudną do oceny i do kwestionowania w zakresie jej wykorzystania w realizacji czy też nie. Można kwestionować poprawność wykonania dokumentacji w sądzie, ale do niczego to nie prowadzi. Można ocenić tę dokumentację na dostateczny z minusem, ale ze względu na rodzaj obiektu i jego zakres są to roboty powtarzalne i każdy doświadczony wykonawca z tym zakresem sobie poradzi, nawet jeżeli dokumentacja nie jest doskonała. Zmiana SIWZ wynikała z pytań oferentów i problemu z udzieleniem na nie odpowiedzi. Chodziło o grubość warstwy kruszywa, którą przyjął projektant w przedmiarze. Zwróciliśmy się do innego projektanta o pomoc w udzieleniu odpowiedzi – korekty przedmiarów, żeby OPZ był bardziej przejrzysty. SIWZ i przedmiar robót był wystarczający dla doświadczonego wykonawcy. Robota była prosta i wykonawca bazował na istniejącej infrastrukturze.*

Była Zastępczyni Burmistrza wyjaśniła, że *nie jest inżynierem i nie posiada wiedzy czy projekt był dobry. Zawsze można iść do sądu, żeby udowodnić wykonawcy projektu, że na podstawie jego opracowania nie da się zrealizować zadania. W zakresie zapisu o budowie chodnika na odcinku 2 km, była Zastępczyni Burmistrza, wyjaśniła, że czasami, aby zdobyć dodatkowe punkty przy ocenie wniosków o dofinansowanie konieczne jest wskazanie nowych odcinków chodników. Nie było nigdy dodatkowych punktów za remontowanie już istniejących chodników. Jeżeli wykonawca posługiwał się zatwierdzonym przez Starostwo projektem, na jego podstawie zrealizował inwestycję, to wnioskuję, że projekt nadawał się do tego, aby na jego podstawie zrealizować zadanie inwestycyjne. Samorządy ponoszą pełne koszty projektowania w szerokim zakresie, aby otrzymać dofinansowanie. Kiedy nie ma dofinansowania, zakres prac, które Gmina decyduje się wykonać, ogranicza się do możliwości finansowych. Była Zastępczyni Burmistrza wyjaśniła, że jej zdaniem dołożono należytej staranności w przygotowaniu OPZ. Dodała również, że jeżeli przetarg byłby źle przygotowany byłby unieważniony oraz, że jest to normalne, że oferenci zgłaszają swoje uwagi i zapytania, w celu rozwiania swoich wątpliwości.*

(akta kontroli, tom I str. 491, 499-500, 520-545, tom II str. 1-60, 308-340, 364, 391-392, tom III str. 127-128, 149-150, tom III str. 186-188)

2. Nie sporządzono Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych dla zadania przebudowa drogi gminnej nr 108083L, ul. Leśniczówka w miejscowości Poniatowa. Obowiązek opracowania przez Zamawiającego STWiORB wynika z art. 31 ust. 1 upzp, zgodnie z którym Zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Artykuł 3 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁸ (dalej: „upb”) stanowi, iż przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Natomiast zgodnie z zapisami § 12 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

STWiORB - specyfikację tą 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.

Brak STWiORB dla ww. zadania utrudniał rzetelne opisanie przedmiotu zamówienia oraz późniejsze rzetelne wykonywanie nadzoru inwestorskiego nad jakością realizowanych robót drogowych. Przedmiot zamówienia nie był opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych dla wykonawcy określeń oraz nie uwzględniał niektórych wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty przez Wykonawcę.

W złożonych wyjaśnieniach była Burmistrz podała, że inwestycja wykonywana była na zgłoszenie, w związku z tym jej zdaniem opracowanie STWiORB nie było wymagane.

(akta kontroli, tom I str. 143, 147-148)

OCENA CZĄSTKOWA

Zawarte w badanych postępowaniach o zamówienie publiczne umowy odpowiadały treści ofert złożonych przez wykonawców. Pomimo braku zapisów o przeglądach gwarancyjnych oraz odbiorze ostatecznym należycie zabezpieczyły interesy Urzędu w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz uprawnień z tytułu rękoi i gwarancji.

W dwóch (z trzech) postępowaniach nierzetelnie opracowano opis przedmiotu zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 upzp. Dla przebudowy ulicy Leśniczówka w Poniatowej nie opracowano STWiORB, który oprócz dokumentacji projektowej stanowi główny element OPZ, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 upzp. W przypadku zadania na przebudowę drogi relacji Poniatowa – Stoczki stwierdzono brak spójności pomiędzy OPZ w pkt 3.2. SIWZ, a załączonym przedmiarem robót, ograniczającym zakres prac wskazanych w projekcie, co wymusiło na Zamawiającym zmianę treści SIWZ oraz konieczność ponownego oszacowania wartości zamówienia w trakcie trwania postępowania o zamówienie publiczne. Nieprawidłowości te nie wywarły jednak istotnego negatywnego wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i nie zostały naruszone fundamentalne zasady udzielania zamówień określone w art. 7 ust. 1 upzp, w szczególności zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Opracowane STWiORB zawierały, wymagane § 12 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu STWiORB, elementy umożliwiające inwestorowi efektywny nadzór nad jakością wykonywania zleconych robót drogowych, jak również (w przypadku drogi Poniatowa – Stoczki) szereg zapisów zaczerpniętych z warunków kontraktowych FIDIC, co nie było wykorzystywane podczas nadzoru nad prowadzonymi robotami.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Szczegółową kontrolą objęto realizację trzech zadań:

- przebudowę w 2013 r. drogi gminnej nr 108083L, ul. Leśniczówka w miejscowości Poniatowa, na długości 1,015 km,
- przebudowę w 2014 r. ulic Żeromskiego i Młodzieżowej w Poniatowej, na długości odpowiednio 0,164 km i 0,252 km,

- przebudowę w 2018 r. drogi lokalnej nr 2241L Poniatowa – Stoczki” o długości 2,0 km.

Przebudowy ww. dróg realizowano na podstawie zgłoszeń wykonania robót budowlanych niewymagających pozwoleń na budowę, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 12 upb. Do realizacji robót budowlanych przystąpiono po uprawomocnieniu się zgłoszeń.

(akta kontroli, tom I str. 86, 323-324, tom II str. 69-73)

W zawartych umowach na realizację ww. zadań nie wskazano terminów, w jakich Zamawiający miał przekazać wykonawcy plac budowy oraz dokumentację projektową. Urząd przekazał wykonawcom place budowy (odcinki ww. dróg) odpowiednio w terminach: ulicę Leśniczówka – 25.04.2013 r., ulicę Żeromskiego i Młodzieżową – 18.06.2014 r., Poniatowa – Stoczki – 04.04.2018 r. Wraz z placami budowy przekazano dokumentację projektową. Przekazania placów budowy dokonano protokołami i dodatkowo odnotowano ten fakt w dziennikach budowy. Wykonawcy przejęli na czas robót wszelkie urządzenia stanowiące wyposażenie dróg.

(akta kontroli, tom I str. 59, 88-89, 328-330, 74-75, 90)

W STWiORB przebudowy drogi nr Poniatowa - Stoczki i w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (dalej: „SST”) przebudowy ulic Żeromskiego i Młodzieżowej w Poniatowej podano, że do obowiązków wykonawcy należało opracowanie i przedstawienie do aprobaty inspektorowi nadzoru PZJ, w którym określi zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową. Przedmiotowe opracowanie sporządzono tylko dla zadania Poniatowa – Stoczki, które zostało zatwierdzone przez inspektora nadzoru w dniu 16.02.2018 r.

Dla zadania przebudowy ul. Leśniczówka w Poniatowej nie opracowano STWiORB i nie wymagano od wykonawcy opracowania PZJ.

W SST dla inwestycji przebudowy ulic Żeromskiego i Młodzieżowej znalazł się zapis o obowiązku sporządzenia PZJ. W trakcie niniejszej kontroli nie przedłożono PZJ dla tego zadania, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, tom I str. 226-227, tom II str. 5, 115-154)

Opracowane dla ww. zadań projekty zmiany stałej organizacji ruchu drogowego zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komendanta Powiatowej Policji w Opolu Lubelskim oraz zatwierdzone przez Starostę Opolskiego. Wprowadzenie ww. projektów organizacji ruchu nastąpiło w terminach do 31.08.2014 r. dla ulic Żeromskiego i Młodzieżowej oraz do 31.07.2013 r. dla ulicy Leśniczówka. Projekt stałej organizacji ruchu dla drogi Poniatowa – Stoczki został zatwierdzony przez Starostę Opolskiego w dniu 08.08.2019 r. w trakcie niniejszej kontroli NIK, podczas gdy roboty na tym zadaniu zostały zakończone 20.06.2018 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W pkt 3.2 SIWZ dla zadania przebudowy drogi Poniatowa – Stoczki, zarówno przed jak i po zmianie jej treści, zawarto zapis, że w ramach zadania należy ująć w ofercie opracowanie i uzgodnienie projektu czasowej organizacji ruchu na czas prowadzenia robót w pasie drogowym. Projekt nie został opracowany, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, tom I str. 499-500, 524-525, tom III str. 204)

3.2. Przebudowy ww. dróg ukończono w terminach umownych. Ulicę Leśniczówka w Poniatowej realizowano od 25.04.2013 r. do 22.05.2013 r., ulicę Żeromskiego i Młodzieżową w Poniatowej od 18.06.2014 r. do 31.07.2014 r., droga relacji Poniatowa - Stoczki - Kierz - rozpoczęcie 04.04.2018 r., zakończenie 25.06.2018 r., tj. odpowiednio: 9 dni przed upływem wyznaczonego terminu,

w wyznaczonym dniu zakończenia robót i 5 dni przed upływem wyznaczonego terminu.

(akta kontroli, tom I str. 59, 97, 330, 353, tom II str. 89, 225)

3.2.1. W wyniku przeprowadzonych w dniu 23.07.2019 r. oględzin stwierdzono, że w ramach przebudowy drogi gminnej nr 108083L, ul. Leśniczówka w miejscowości Poniatowa wykonano nawierzchnię bitumiczną o szerokości 5,00-5,35 m, na długości 1,019 km. Przedmiar i kosztorys ofertowy określał szerokość jezdni 5,5 m na odcinku 20 m licząc od km 0+000,00, a dalej 5,0 m. Długość remontowanego odcinka wg dokumentacji projektowej i umowy z wykonawcą została określona na 1,0154 km. Warstwa ścieralna z betonu asfaltowego wykonana została na całej szerokości jezdni bez łączenia technologicznego wzdłuż osi. W wyniku pomiarów dokonanych w siedmiu punktach ustalono, że szerokość przebudowanej jezdni wynosiła w km 0+019,00 – 5,35 m, od km 0+100,00 do km 0+800,00 od 5,0 m do 5,10 m oraz w km 1+019,00 – 5,75 m. Ze względu na zarośniętą trawą pobocze, nie było możliwości dokonania rzetelnego pomiaru szerokości pobocza gruntowego. Przepust zlokalizowany pod jezdnią, w trakcie oględzin był zarośnięty, bez możliwości oceny jego średnicy i użytego materiału. Stwierdzono załamanie nadlanej warstwy ścieralnej asfaltu po prawej stronie jezdni, na odcinku około dwóch metrów, nad przepustem.

W dniu oględzin ogólny stan nawierzchni był niezadowolający²⁹. Stwierdzono liczne uszkodzenia nawierzchni. W 16 miejscach widoczne były pęknięcia pojedyncze przy krawędzi jezdni, w 12 miejscach - pęknięcia siatkowe zarówno po prawej, jak i po lewej stronie jezdni. Uszkodzenia z wykruszeniami oraz pęknięcia siatkowe o dużej szkodliwości występowały m.in. od km 0+300,00 do km 0+308,50, od km 0+370,00 do km 0+377,00, od km 0+415,00 do km 0+429,00 oraz uszkodzenia punktowe siatkowe o wymiarach 0,70 m x 0,70 m w km 0+447,50 i 0,50 m x 0,50 m w km 0+482,50.

W trakcie oględzin stwierdzono również jedno miejsce pobrania próbki do badań. Według Inspektora nadzoru *na ulicy Leśniczówka podbudowa straciła swoją nośność. Świadczą o tym liczne spękania podłużne, poprzeczne i siatkowe odbite od podbudowy. Wykonawca, w ramach przebudowy, wykonał na drodze warstwę asfaltową na istniejącej podbudowie. W momencie projektowania przebudowy drogi i realizacji inwestycji podbudowa była w dobrym stanie technicznym, jednakże z upływem czasu uległa degradacji, co spowodowało uszkodzenia w nawierzchni asfaltowej. Wpływ na zniszczenie podbudowy mógł mieć zwiększony ruch pojazdów ciężarowych dostarczających materiały na budowę licznych domów jednorodzinnych, które powstały w związku z dynamicznym rozwojem budownictwa mieszkaniowego.*

(akta kontroli, tom I str. 134-142, tom III str. 193)

3.2.2. W wyniku przeprowadzonych w dniu 23.07.2019 r. oględzin stwierdzono, że na ul. Młodzieżowej wykonano nawierzchnię bitumiczną na długości 251,49 m o szerokości 6,15-6,30 m, na ul. Żeromskiego – na długości 163,20 m o szerokości 6,13-6,15 m. Przedmiar robót i kosztorys ofertowy określał szerokość jezdni 6,20 m na ul. Młodzieżowej oraz 6,15 m na ul. Żeromskiego, długość remontowanych odcinków wg projektu wynosiła odpowiednio 252 m oraz 164 m.

²⁹ Według metodologii Oceny Stanu Nawierzchni stosowanej przez GDDKiA: Poziom pożądany – nawierzchnie nowe, odnowione oraz eksploatowane, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające remontów, obejmuje dwie klasy: klasę A – stan dobry, klasę B – stan zadawalający. Poziom ostrzegawczy – nawierzchnie ze znaczącymi uszkodzeniami, wymagane zaplanowanie remontu, obejmuje klasę C – stan niezadowolający. Poziom krytyczny – nawierzchnie z licznymi i rozległymi uszkodzeniami, wymagany natychmiastowy remont, obejmuje klasę D – stan zły.

Parking przy Urzędzie Miejskim w Poniatowej został zaprojektowany i wykonany na 30 miejsc parkingowych o wymiarach 2,30 x 4,50 m, jedno miejsce dla osób niepełnosprawnych oraz jedno miejsce dla pojazdu wielkogabarytowego. Miejsce to w rzeczywistości miało długość 11 m, natomiast zostało zaprojektowane na 13 m. Różnica ta wynikała z niedokładności zainwentaryzowania na mapie zasadniczej zjazdu na posesję Hotelu „Słowik”. W związku z tym, że miejsce parkingowe wchodziłoby w światło bramy wjazdowej do hotelu, skrócono zarys koperty o 2 m. W dniu oględzin stan nawierzchni obu ulic oraz parkingu był dobry.

(akta kontroli, tom I str. 378-385)

3.2.3. W wyniku przeprowadzonych w dniu 24.07.2019 r. oględzin stwierdzono, że na remontowanym odcinku drogi relacji Poniatowa – Stoczki wykonano nawierzchnię asfaltową o długości 2.806,60 m. Szerokość drogi waha się od 5,55 m do 6,20 m na odcinku od km 0+014,34 do km 1+992,70 oraz od 5,15 m do 5,20 m na odcinku od km 2+010,00 do 2+805,60. Projekt zakładał szerokość drogi 5,5 m od początku opracowania oraz jej zwężenie do 5,0 m od km 1+024,00.

W dniu oględzin ogólny stan nawierzchni był zadawalający. Stwierdzono sporadyczne uszkodzenia: pięć miejsc, w których występowały podłużne pęknięcia nawierzchni przy krawędzi jezdni, tj. w km od 0+200,40 do km 209,60, od km 1+514,00 do km 1+521,00, od km 1+682,50 do km 1+706,20, od km 1+775,00 do km 1+777,00 oraz od km 1+807,50. W trzech miejscach woda opadowa podmyła pobocza, tj. w km 1+550,00, w km 1+819,00 oraz w km 2+292,00. W co najmniej dwóch miejscach dochodzi do przelewania się wód opadowych przez nawierzchnię drogi (prawy rów w km od 1+514,00 do km 1+521,00 nie ma odprowadzenia wody). Zainwentaryzowano 52 zjazdy wykonane z kruszywa, z czego na 39 zaprojektowanych wykonano 41, a 12 zjazdów na teren zabudowanych nieruchomości nie zostało utwardzonych w ogóle. Określono lokalizację elementów robót zleconych trzema niezależnymi umowami, o których mowa w pkt 2.5 wystąpienia pokontrolnego: tj. wpustu żeliwnego w km 0+374,10, przepustów o łącznej długości 22 m pod zjazdami w km 1+790,20, w km 1+910,60, w km 1+982,70 oraz w km 2+183,10, a także przepustu pod drogą dojazdową do pól w km 0+806,00.

Sołtysi wyjaśnili, że pierwszym najważniejszym zastrzeżeniem mieszkańców co do jakości wykonanych elementów konstrukcyjnych drogi jest brak odpowiedniej podbudowy, wystarczającej ilości rowów odwadniających oraz przepustów pod drogą, nieodpowiednia grubość warstwy wiążącej, co spowodowało słabą przyczepność asfaltu do podłoża na etapie realizacji. Ponadto dodali, że droga została zwężona, a mieszkańcy zgłaszają pojawiające się na drodze nierówności i spękania. Sołtysi udostępnili kontrolerom zdjęcia zrobione przez mieszkańców podczas realizacji robót, na których widoczne były m.in. skropienie podłoża asfaltem przez środek drogi, z pominięciem jej brzegów oraz niewypełnione ubytki w przygotowanym podłożu skropionym asfaltem.

Była Kierownik INP wyjaśniła, że *nie wiadomo na jakim etapie technologicznym te zdjęcia zostały wykonane. Na pewno można stwierdzić, że są z tej budowy. Dodaje również, że przedmiotowe zdjęcia nie są dowodem na to, że droga została wykonana nienależycie.*

(akta kontroli, tom II str. 256-269)

3.3. Pomimo, iż na żadnym z ww. zadań nie było wymagane ustanowienie inspektora nadzoru, Urząd skorzystał z możliwości, jakie dają zapisy art. 18 ust. 2 upb i zatrudnił tego samego inspektora nadzoru dla trzech zadań objętych kontrolą,

zawierając z nim stosowne umowy³⁰. Powołany inspektor nadzoru posiadał od 2004 r. uprawnienia budowlane³¹ do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogi.

Dla wszystkich trzech zadań założono i prowadzono dzienniki budowy.

(akta kontroli tom I str. 90-94, 156-157, 338-352, tom II str. 213-224)

W umowie z wykonawcą na przebudowę ulicy Leśniczówka wskazano, że do obowiązków wykonawcy należy wykonanie przedmiotu umowy z materiałów odpowiadających wymaganiom określonym w art. 10 upb³². W związku z brakiem opracowania STWiORB dla tego zadania, Zamawiający nie określił wytycznych w zakresie standardu i jakości wykonania robót.

Inspektor nadzoru poświadczył w dzienniku budowy prawidłowe wykonanie nowego przepustu oraz zagęszczenie i odtworzenie warstw konstrukcyjnych nawierzchni drogi po jego ułożeniu, wyrównanie i oczyszczenie mechaniczne nawierzchni, skropienie emulsją asfaltową przed ułożeniem warstwy wiążącej oraz potwierdził wykonanie wymaganych grubości wiążącej i ścieranej warstwy asfaltu. Pomimo braku STWiORB oraz zapisów w umowie wykonawca przygotował i przekazał przy odbiorze końcowym operat kołaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy; opis technologiczny; kosztorys powykonawczy; wynik pomiaru kontrolnego warstwy ścieralnej asfaltu, wynik badań masy bitumicznej, receptury masy mineralno-asfaltowej, deklaracje zgodności materiałów oraz świadectwo jakości dla masy asfaltowej.

Była Burmistrz wyjaśniła, że *dokonywano kontroli jakości robót i stosowanych materiałów powołując inspektora nadzoru w branży drogowej.*

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że *kontrolował realizację zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, oraz że nie wykonywał badań laboratoryjnych materiałów we własnym zakresie z uwagi na wysokie koszty i brak odpowiednich zapisów w umowie. W przypadku Leśniczówki wykonawca sporządził i przedstawił do odbioru końcowego robót operat kołaudacyjny. Nie posiadam wiedzy o istnieniu dokumentu, w którym określono obowiązek zgłaszania przez Wykonawcę inspektorowi nadzoru do odbioru robót zanikających lub podlegających zakryciu. Niemniej jednak wszystkie roboty zanikające oraz podlegające zakryciu zostały przeze mnie odebrane, co potwierdziłem wpisami w dzienniku budowy.*

(akta kontroli, tom I str. 59, 90-94, 101-115, 143, tom III str. 121-122)

W umowie z wykonawcą i STWiORB przebudowy ulic Żeromskiego i Młodzieżowej oraz parkingu przy ulicy Młodzieżowej postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych, wykonawca zapewni odpowiedni system kontroli jakości, będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości, opracuje PZJ, będzie prowadził rejestr obmiarów, przedłoży inspektorowi nadzoru aprobaty techniczne lub świadectwa dopuszczenia materiałów, inspektor nadzoru będzie obecny przy pobieraniu próbek oraz powinien pobierać próbki i prowadzić badania niezależnie od wykonawcy na swój koszt.

Inspektor nadzoru dokonywał obioru robót zanikających i ulegających zakryciu. Odnótował w dzienniku budowy roboty w obrębie parkingu tj. rozbiórkę poprzedniej nawierzchni wraz z podbudową, korytowanie oraz zagęszczenie koryta, wykonanie ław obsadzenie krawężników wokół parkingu, zagęszczenie podbudowy z kruszywa.

³⁰ Umowa GKO.272.16.2013 z dnia 24.04.2013 r. (Leśniczówka), umowa GKO.272.26.2014 z dnia 18.06.2014 r. (Żeromskiego i Młodzieżowej), umowa INP.7013.8.2018 z dnia 16.02.2018 r. (Poniatowa – Stoczek).

³¹ Nr uprawnień LUB/0139/OWOD/04, znak decyzji LOIB.OKK.7132/122/04.

³² Certyfikaty zgodności z polską normą lub aprobatą techniczną.

Ponadto odebrał korekcyjne frezowanie na ul. Młodzieżowej, skropienie podbudowy ulic oraz parkingu przed ułożeniem warstwy ścieranej oraz wykonanie warstwy ścieralnej i wiążącej. Poszczególne prace zostały potwierdzone przez inspektora nadzoru po okazaniu przez wykonawcę wyników badań laboratoryjnych. Wykonawca przygotował i przekazał komisji przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy, wyniki badań masy bitumicznej, receptury masy mineralno-asfaltowej, zagęszczenia podbudowy parkingu, uziarnienia kruszywa użytego do podbudowy parkingu, deklaracje właściwości użytkowych i zgodności materiałów oraz świadectwa jakości.
(akta kontroli, tom I str. 276-277, 330, 334-352, 355-371)

W umowie z wykonawcą i STWiORB przebudowy drogi relacji Poniatowa – Stoczki postanowiono m.in., że: materiały dostarczone przez wykonawcę powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym w ustawie o wyrobach budowlanych, wykonawca zapewni odpowiedni system kontroli jakości, będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości, opracuje PZJ, będzie prowadził rejestr obmiarów, przedłoży inspektorowi nadzoru aprobaty techniczne lub świadectwa dopuszczenia materiałów, inspektor nadzoru będzie obecny przy pobieraniu próbek oraz powinien pobierać próbki i prowadzić badania niezależnie od wykonawcy na swój koszt.

Wpisami w dzienniku budowy inspektor nadzoru odebrał m.in. roboty budowlane dotyczące budowy chodnika i zatoki autobusowej, tj. korytowanie, ustawienie krawężników i obrzeży na ławach z oporem, wykonanie stabilizacji oraz podbudowy z chudego betonu, ułożenie kostki brukowej. Ponadto wykonanie frezowania korekcyjnego na całym odcinku drogi oraz czyszczenie istniejącej nawierzchni, warstwy wyrównawczej z betonu asfaltowego, roboty ziemne na poboczach i zjazdach, odmulenie i oczyszczenie przepustów oraz rowów odwodnieniowych. Inspektor nadzoru potwierdził wykonanie warstwy wyrównawczo – wiążącej na podstawie pomiarów sprawdzających w terenie oraz przedstawionych przez wykonawcę badań kontrolnych. Odebrał również warstwę ścieralną asfaltu. Wykonawca przygotował i przekazał komisji przy odbiorze końcowym operat kolaudacyjny zawierający: sprawozdanie techniczne kierownika budowy, wyniki badań warstwy ścieralnej, receptury masy mineralno-asfaltowej, zagęszczenia podłoża gruntowego pod chodnikiem i zatoką autobusową oraz kruszywa na poboczach drogi, deklaracje właściwości użytkowych oraz zgodności materiałów.

(akta kontroli, tom II str. 5-6, 213-253)

3.4. Odbioru trzech objętych badaniem zadań dokonano komisyjnie, z udziałem inspektora nadzoru, w terminach określonym w umowach, po zgłoszeniu robót do odbioru przez wykonawców i potwierdzeniu wykonania robót przez inspektora nadzoru stosownymi wpisami w dziennikach budowy. Zgodnie z umowami z czynności odbioru tych zadań spisano protokoły, w których stwierdzono wykonanie robót zgodnie z dokumentacją. Jakość robót oceniono jako dobrą. Odbiorów końcowych przebudowy ww. dróg dokonano po przedłożeniu przez wykonawców dzienników budowy oraz operatów kolaudacyjnych, a w przypadku drogi Poniatowa – Stoczki, także powykonawczą inwentaryzację geodezyjną.

W przypadku przebudowy ulic Żeromskiego i Młodzieżowej oraz drogi Poniatowa – Stoczki nie opracowano kosztorysów powykonawczych, ani nie prowadzono rejestrów obmiarów, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Była Kierownik INP wyjaśniła, że § 5 ust. 8 umowy 10.01.2018 r. (Poniatowa – Stoczki) stanowi, że „brak szczegółowego rozliczenia i dokumentów” odnosi się do zobowiązań w zakresie wypełnienia wzajemnych zobowiązań pod względem

rzeczywistym, a nie rozliczeniem kosztorysowym. Bazą do rozliczenia umowy był kosztorys ofertowy i wynagrodzenie ryczałtowe. Firmy zawsze sporządzają „koszulki” finansowe pod fakturę. Nie wiem czy akurat w tym przypadku została taka „koszulka” sporządzona, ale z umowy wynika, że nie była wymagana.

W jednym przypadku, na etapie odbioru końcowego robót, nie zgłoszono usterki polegającej na nadłaniu warstwy ścieranej asfaltu ponad krawężnik na przejściu dla pieszych przy ul. Słonecznej, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, tom I str. 90-94, 97-115, 228, 338-371, 378, 382, tom II str. 6, 213-226, 229-253, tom III str. 124, 128)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wyegzekwowano od wykonawcy opracowania i przedstawienia do aprobaty inspektorowi nadzoru PZJ dla zadania pn. „Przebudowa ulic Żeromskiego i Młodzieżowej w Poniatowej”, co było wymagane w pkt 6.1. Ogólnej STWiORB.

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że wymagał przedmiotowych opracowań, jeżeli taki zapis był w SST, natomiast nie zna przyczyn, dlaczego PZJ nie znalazł się w dokumentacji powykonawczej. W trakcie kontroli pracownicy Urzędu nie przedłożyli PZJ kontrolerom. Kierownik Wydziału Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa (dalej: „GKR”) – ówczesny pracownik GKO wyjaśniła, że program zapewnienia jakości nie został sporządzony.

Była Burmistrz wyjaśniła, że nie pamięta. Gmina podpisała umowę z inspektorem nadzoru i w związku z czym polegała na jego doświadczeniu i wiedzy.

(akta kontroli, tom I str. 144, 226-227, tom III str. 51)

2. Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy przebudowy drogi relacji Poniatowa – Stoczki, na czas prowadzenia robót w pasie drogowym, opracowania, uzgodnienia i uzyskania zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu. W pkt 3.2 SIWZ dla zadania przebudowy drogi Poniatowa – Stoczki, zarówno przed jak i po zmianie jej treści, zawarto zapis, że w ramach zadania należy ująć w ofercie opracowanie i uzgodnienie projektu czasowej organizacji ruchu na czas prowadzenia robót w pasie drogowym.

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że pomimo jego żądań dotyczących przedstawienia projektu czasowej organizacji ruchu nie udało mu się wyegzekwować od wykonawcy takiego projektu.

Była Zastępczyni Burmistrza wyjaśniła, że za nadzór nad realizacją odpowiadał Kierownik INP. Na naradach z kierownikami, które odbywały się zwykle raz w tygodniu, Pani Kierownik nie zgłaszała mi problemu braku dokumentu. Wizyty na placu budowy wykazywały, że teren był oznakowany.

(akta kontroli, tom I str. 144, 226-227, tom III str. 51, 122-123, 193)

3. Dokonano zmiany stałej organizacji ruchu na drodze relacji Poniatowa – Stoczki bez uzyskania zatwierdzenia projektu stałej organizacji ruchu przez Starostę Opolskiego. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem, podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną. Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z przebudową drogi, stanowi integralną część dokumentacji budowy. Projekt stałej organizacji ruchu został sporządzony w lipcu 2017 r. oraz zaopiniowany przez Zarząd Dróg Powiatowych w Opolu Lubelskim oraz Komendanta Powiatowego Policji w Opolu Lubelskim przed wszczęciem postępowania o zamówienie publiczne na przebudowę drogi. Roboty budowlane

zakończyły się 20.06.2018 r., natomiast projekt stałej organizacji ruchu dla drogi Poniatowa – Stoczki został zatwierdzony przez Starostę Opolskiego w dniu 08.08.2019 r. w trakcie niniejszej kontroli NIK, z terminem wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu do dnia 31.08.2019 r.

Była Zastępczyni Burmistrza wyjaśniła, że *jeżeli nie uzyskano zatwierdzenia projektu stałej organizacji ruchu, to należy przedłożyć dokument do zatwierdzenia.*

(akta kontroli, tom III str. 186-188, 204)

4. Niezgłoszenie wykonawcy usterki podczas odbioru końcowego robót zadania pn. „Przebudowa ulic Żeromskiego i Młodzieżowej w Poniatowej”. Podczas przeprowadzonych 23.07.2019 r. oględzin ww. ulic stwierdzono, że na przejściu dla pieszych znajdującym się na skrzyżowaniu z ul. Słoneczną, warstwa ścieralna asfaltu wystaje ponad obniżony krawężnik przejścia dla pieszych około 5 cm (obniżenie krawężnika w celu dostosowania chodnika dla osób niepełnosprawnych).

Kierownik GKR oraz Podinspektor GKR wyjaśnili, że *zakres zadania nie obejmował regulacji krawężników.*

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że *roboty nieulegające zakryciu są odbierane przez całą komisję, tak więc widocznie komisja uznała, że usterka ta nie ma wpływu na eksploatację drogi i nie stwarza barier dla niepełnosprawnych. Ponadto, zakres robót obejmował wykonanie tylko i wyłącznie nowej jezdni asfaltowej, bez przebudowy chodników.*

Była Burmistrz wyjaśniła, że *zapewne wynikało to z niedopatrzenia przy odbiorze, zarówno przez kierownika wydziału, jak również przez inspektora nadzoru.*

(akta kontroli, tom I str. 145, 378, 382, tom III str. 194)

5. Podczas realizacji dwóch zadań drogowych nie prowadzono rejestrów obmiarów robót. Wymóg ich prowadzenia zawarto w pkt 6.8. ogólnych STWiORB dla zadań „Przebudowa ulic Żeromskiego i Młodzieżowej w Poniatowej” oraz „Przebudowa drogi lokalnej 2241L relacji Poniatowa – Stoczki”.

Inspektor nadzoru wyjaśnił, że *nie dokonywano obmiaru powykonawczego prac, ponieważ było to wynagrodzenie ryczałtowe. Kontrolowałem ilościowe wykonanie robót w celu, czy jest to wykonane zgodnie z przedmiarem robót. Nie dysponuję jednak obmiarem powykonawczym robót, jako oficjalnym dokumentem załączonym do protokołu odbioru końcowego robót.*

(akta kontroli, tom I str. tom III str. 122-123)

OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkie trzy poddane analizie inwestycje drogowe zostały zrealizowane w terminach umownych w zakresie zgodnym z umową i treścią SIWZ. Roboty budowlane rozpoczęto po upływie zadeklarowanych terminów w zgłoszeniach o zamiarze przystąpienia do robót budowanych niewymagających pozwolenia na budowę. Pomimo braku takiego obowiązku, do zrealizowania każdego zadania Zamawiający powołał inspektora nadzoru. Przebieg robót został odnotowany w dziennikach budowy. Odbiorów końcowych robót dokonywano komisyjnie z udziałem inspektora nadzoru m.in. na podstawie opracowanych przez wykonawców operatów kolaudacyjnych. Jednakże, nie wykorzystywano wszystkich narzędzi, przewidzianych w opisie przedmiotu zamówienia, np. dla przebudowy ulicy Leśniczówka w Poniatowej nie opracowano STWiORB, w przypadku ulic Żeromskiego i Młodzieżowej nie wyegzekwowano od wykonawcy PZJ, a dla przebudowy drogi Poniatowa – Stoczki projektu czasowej organizacji ruchu na czas prowadzonych robót. Nie wymagano również prowadzenia rejestru obmiarów, co

wynikało z opracowanych STWiORB. Na odbiorze jednej z trzech inwestycji nie zauważono i nie zgłoszono wykonawcy usterki.

W przypadku drogi Poniatowa – Stoczki zmieniono stałą organizację ruchu bez zatwierdzenia Starosty Opolskiego, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem.

OBSZAR

4. Egzekwowanie od wykonawców robót drogowych odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji za wady przedmiotu umowy oraz należnych kar umownych i odszkodowań

Opis stanu faktycznego

4.1. Pomimo braku regulacji w umowach oraz w protokołach obiorów końcowych robót, procedur dotyczących przeglądów gwarancyjnych oraz odbioru ostatecznego, dokonano w Urzędzie przeglądów gwarancyjnych kwitujących zakończenie zadań. Przebudowę ulic Żeromskiego i Młodzieżowej rozliczono protokołem z przeglądu spisany 04.08.2017 r., tj. na cztery dni przed upływem okresu gwarancji oceniając stan nawierzchni jako dobry. Przegląd przeprowadzili pracownicy Urzędu przy udziale inspektora nadzoru. Ulicę Leśniczówka odebrano ostatecznie protokołem z przeglądu inwestycji z dnia 27.05.2016 r., tj. na dwa dni przed upływem okresu gwarancji oceniając stan nawierzchni asfaltowej jako dobry, bez ubytków nawierzchni i widocznych pęknięć. Przegląd przeprowadzili pracownicy Urzędu przy udziale inspektora nadzoru. W przypadku drogi Poniatowa – Stoczki do dnia zakończenia kontroli, tj. do 09.08.2019 r. Zamawiający nie zgłosił wykonawcy usterek stwierdzonych podczas oględzin przeprowadzonych w dniu 24.07.2019 r.

Kierownik INP wyjaśniła, że zwłoka w czasie związana jest z trwającą reorganizacją INP (odejście z pracy pracownika prowadzącego inwestycje drogowe i utrzymanie dróg). Gmina planuje do końca września dokonać zgłoszenia usterek wykonawcy oraz przeprowadzić przegląd gwarancyjny.

W przypadku dwóch zadań, których okres gwarancji minął, Zamawiający nie zgłaszał usterek, w związku z czym nie wystąpiły przesłanki do egzekwowania od wykonawców zobowiązań z tytułu rękojmi i gwarancji.

Nie wystąpiły również przesłanki do naliczenia kar umownych i ich egzekwowania od wykonawców robót.

(akta kontroli, tom I str. 61-62, 153-155, 332-333, 376-377, tom III str. 21-37, 51, 197)

4.2. Zamawiający żądał od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W przypadku umów zawartych w 2013 i 2014 r. wykonawcy wnieśli je w postaci gwarancji ubezpieczeniowych w wysokości 5% wynagrodzenia ofertowego, natomiast w przypadku umowy z 2018 r. zabezpieczenie umowy nastąpiło w formie gotówkowej w wysokości 10 % wynagrodzenia ofertowego. Zabezpieczenia należytego wykonania umów przebudowy ulic w Poniatowej wygasły z dniem upływu ich ważności.

W przypadku drogi relacji Poniatowa – Stoczki, zwrócono 70% wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy dopiero w dniu 18.09.2018 r., tj. 55 dni po upływie 30 dni od podpisania protokołu odbioru końcowego umów, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, tom I str. 62, 65-68, 333, 336-337, 493-497, tom II str. 107, tom III str. 170-173)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dokonano zwrotu 70% wniesionego w formie gotówkowej zabezpieczenia należytego wykonania umowy INP.271.9.2017 z dnia 10.01.2018 r. 55 dni po upływie wyznaczonego terminu, co było niezgodne z art. 151 ust. 1 i 2 upzp i § 16 ust. 6 ww. umowy. Zwrot zabezpieczenia, w wysokości 79.326,36 zł, powinien nastąpić w terminie 30 dni od daty podpisania protokołu odbioru końcowego robót, tj. do dnia 25.07.2018 r., gdyż odbiór końcowy nastąpił w dniu 25.06.2018 r. Zwrotu zabezpieczenia dokonano 18.09.2018 r. w wysokości 79.562,30 zł. Kwota należnych wykonawcy odsetek wyniosła 236,44 zł, z czego 51,40 zł wypłacono w związku ze zwłoką w zwolnieniu wykonawcy z zabezpieczenia.

Była Zastępczyni Burmistrza wyjaśniła, że *zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy dokonuje Skarbnik na wniosek Kierownika INP. Wykonawca nie zgłaszał do mnie uwag w tej sprawie.*

Była Kierownik INP wyjaśniła, że *nie była to celowa zwłoka zamawiającego wobec wykonawcy. Wynikało to z mojego przeoczenia podczas nadzoru nad pracownikiem odpowiedzialnym za zwrot zabezpieczenia w związku z natłokiem obowiązków.*

(akta kontroli, tom I str. 496-497, tom III str. 170-173, 206)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie dokonywano przeglądów gwarancyjnych kwitujących zakończenie zadań przebudowy ulic w Poniatowej. Nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych oraz ich egzekwowania od wykonawców robót. Zamawiający we wszystkich trzech przypadkach żądał od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenia wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowych wygasły z upływem ich ważności, natomiast zabezpieczenie umowy na przebudowę drogi relacji Poniatowa – Stoczki, wniesione w formie pieniężnej w wysokości 79,3 tys. zł, Urząd dokonał z opóźnieniem wynoszącym 55 dni.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Sporządzanie OPZ w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, w sposób adekwatny do rodzaju i zakresu wykonywanych robót budowlanych.
2. Rzetelne odbieranie prac projektowych.
3. Egzekwowanie od wykonawców realizacji postanowień zawartych w STWiORB w zakresie żądania wymaganych dokumentów (PZJ, prowadzenie rejestru obmiarów robót).
4. Terminowe przedkładanie organowi zarządzającemu ruchem do zatwierdzania projektów stałej, czasowej lub zmiennej organizacji ruchu.
5. Egzekwowanie od wykonawców robót terminowej realizacji i wdrożenia zleconych do opracowania projektów organizacji ruchu na czas prowadzenia robót budowlanych, uzgodnionych z właściwymi organami i zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem drogowym.
6. Rzetelne dokonywanie końcowych odbiorów robót.
7. Terminowe zwracanie zabezpieczenia należytego wykonania umów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 14 sierpnia 2019 r.

Kontrolerzy
Małgorzata Dobrowolska
Główny specjalista kontroli państwowej
/ - /

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

.....
Podpis

.....
Podpis

Iwona Kuś
Inspektor kontroli państwowej
/ - /

.....
Podpis