



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 410.006.02.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/094 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 94591 z dnia 21 maja 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi, zwany dalej „Oddziałem”, ul. Irysowa 2, 91-857 Łódź, REGON 017511575-00154.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Iwona Zatorska-Sytyk – Dyrektor Oddziału od dnia 1 grudnia 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykonywanie przez Oddział zadań związanych z przeciwdziałaniem niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, w latach 2012 – 2014. W powyższej kontroli, szczegółowym badaniem objęto 2 odcinki autostrady A1 przebiegającej przez teren powiatu łódzkiego wschodniego: od km 298+400 do km 305+991,03 i od km 320+430 do km 335+937,65 oraz 2 odcinki drogi ekspresowej S8 od km 195+408 do km 202+700 i od km 202+700 do km 204+000. Badaniem objęto również odcinek drogi ekspresowej S8 przebiegającej przez teren powiatu wieruszowskiego, w części realizowanej przez Oddział w Łodzi (do km 99+937 do km 101+972,92).

[Dowód: akta kontroli str. 83-87]

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- Oddział dysponował procedurami w zakresie przygotowania i nadzorowania procesami inwestycyjnymi,
- struktura organizacyjna Oddziału oraz liczba pracowników i ich przygotowanie zawodowe, stwarzały warunki do sprawnego realizacji zadań inwestycyjnych,
- w kontraktach na realizację zadań inwestycyjnych budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych, zawarte były odpowiednie zapisy o odpowiedzialności Wykonawców robót, za spowodowanie m.in. uszkodzeń dróg samorządowych,
- Oddział wstrzymywał płatność Wykonawcy, który nie wywiązał się z naprawy uszkodzonej drogi gminnej,
- Wykonawcy zawarli umowy i porozumienia z samorządami na korzystanie z wybranych dróg lokalnych,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- Oddział posiadał projekty czasowych organizacji ruchu wykorzystywanych na etapie realizacji inwestycji, spełniających wymagania przepisów,
- nadzór nad realizacją inwestycji, w tym w zakresie dróg lokalnych, sprawowany był za pośrednictwem Inżyniera Kontraktu,
- żaden podmiot samorządowy nie wystąpił do Oddziału z roszczeniem zwrotu kosztów z tytułu zniszczenia dróg lokalnych oraz z tego tytułu nie toczyły się sprawy sporne, w tym sądowe.

Natomiast nieprawidłowością było przyjęcie przez Oddział częściowo biernej postawy uznającej, że problem niszczenia dróg lokalnych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych leży w całości po stronie Wykonawców. W ocenie NIK, wskazuje na to brak akcji informacyjnej przez Inwestora wśród samorządów, o zobowiązaniach Wykonawców odcinków autostrad i dróg ekspresowych, w przypadkach uszkodzeń, lub zniszczeń dróg lokalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie, wdrażanie i egzekwowanie przez Oddział GDDKiA zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

1.1. Procedury w zakresie przygotowania i nadzorowania procesów inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

W Oddziale w badanych latach w zakresie procedur przygotowania i nadzorowania procesów inwestycyjnych, obowiązywało zarządzenie Nr 54 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach GDDKiA, ze zmianami oraz zarządzenie Nr 17 GDDKiA z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań, ze zmianami. Centrala GDDKiA wprowadziła: procedury beneficjenta projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko dla GDDKiA, z dnia 25 listopada 2009 r. (zmienione: dnia 30 grudnia 2010 r. i dnia 4 marca 2014r.), podręcznik procedur projektów/kontraktów realizowanych ze środków krajowych dla GDDKiA z dnia 26 lutego 2010 r. oraz procedury Realizacji Projektów Inwestycyjnych dla GDDKiA, do stosowania we wszystkich projektach inwestycyjnych z dnia 4 marca 2014 r. W zakresie procedur przygotowania i nadzorowania procesów inwestycyjnych, Dyrektor Oddziału nie wprowadzał innych procedur, niż ustalone przez Centralę GDDKiA.

Z regulaminu organizacyjnego Oddziału wynika, że struktura organizacyjna w pełni zapewniała realizację zadań w zakresie przygotowania i nadzorowania procesów inwestycyjnych. W szczególności wskazywały na to zakresy zadań takich komórek organizacyjnych, jak: Wydziału Realizacji odpowiedzialnego za wykonywanie funkcji Inwestora, w tym nadzorowania i odbioru zadań budowy dróg i obiektów inżynierskich, czy Wydziału Dokumentacji, m.in. odpowiedzialnego za merytoryczny odbiór dokumentacji projektowych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-52, 53-74]

W badanym latach Oddział dysponował 58 pracownikami wykonującymi merytoryczne zadania w zakresie przygotowania i nadzorowania procesów inwestycyjnych, co stanowiło 20% ogółu zatrudnionych (294). Spośród tej grupy pracowników, 20 osób posiadało odpowiednie uprawnienia budowlane, a 40 osób posiadało dodatkowe uprawnienia i szkolenia (w różnych zakresach), takich jak: uprawnienia audytora BRD, studia podyplomowe: z technologii budowy dróg, inżynierii drogowej, eksploatacji dróg, szkolenia: zamówienia publiczne, dot. FIDIC, ochrony środowiska, kosztorysowania, oceny oddziaływania na środowisko, oznakowania poziomego, rozliczania projektów, betony konstrukcyjne i nawierzchniowe, technologie drogowe na zimno, zieleni przydrożna, systemy zarządzania środowiskiem, prawo budowlane, kontrola projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, pozyskiwanie funduszy europejskich, szkolenia inspektorów mostowych, planowanie przestrzenne, ochrona i zajęcie pasa drogowego.

[Dowód: akta kontroli str. 75-82]

1.2. Stosowane zasady ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych, przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że Oddział w badanych latach nie opracował i nie wdrożył własnych zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych. Oddział wykorzystywał natomiast ogólnie stosowane zapisy w dokumentach kontraktowych, w zależności od formy organizacyjnej realizowanych kontraktów:

- 1) W kontraktach w których przedmiotem było zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, integralnymi częściami umów były m.in.: warunki ogólne, pn. „Warunki Kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Wykonawcę” – COSMOPOLI CONSULTANTS, wydanie angielsko-polskie 2000, tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999 (tzw. FIDIC – żółty). W ww. warunkach ogólnych m.in. występuje subklauzula 4.13 „Prawo przejazdu i urządzenia”, subklauzula 4.15 „Trasa dostępu” oraz subklauzula 4.16 „Transport Dóbr”. Zapisy ww. subklauzul, przenosiły na Wykonawcę robót odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia obiektów budowlanych, w tym dróg, na terenach przyległych w wyniku prowadzenia robót budowlanych. Kolejną częścią umowy były Warunki Szczególne Kontraktu, w których w analogicznych subklauzulach wprowadzono dodatkowe zapisy wzmacniające odpowiedzialność Wykonawcy robót, m.in. za niszczenie dróg. Następną częścią umowy był Program Funkcjonalno-Użytkowy wraz z załącznikami (PFU), w którym m.in. znajdował się zapis, że Wykonawca w ramach Ceny Oferty, wykona roboty polegające na przywróceniu dróg publicznych użytkowanych przez Wykonawcę w czasie budowy, do stanu przed rozpoczęciem budowy. Natomiast w Warunkach Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (WWiORB) – w Wymaganiach Ogólnych Dla Robót, m.in. zawarto wymóg, że Wykonawca będzie stosował się do ustawowych ograniczeń nacisków osi na drogach publicznych przy transporcie materiałów oraz uzyska niezbędne zezwolenia od właściwych władz, co do przewozu nietypowych wagowo ładunków (ponadnormatywnych).
- 2) W kontraktach w których przedmiotem było wykonanie robót budowlanych, integralnymi częściami umów były m.in.: „Warunki kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez Zamawiającego” –

COSMOPOLI CONSULTANTS, wydanie angielsko-polskie 2000, tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999 (tzw. FIDIC – czerwony). W ww. warunkach m.in. występuje subklauzula 4.13 „Prawo przejazdu i urządzenia”, subklauzula 4.15 „Trasa dostępu” oraz subklauzula 4.16” Transport Dóbr”. Zapisy ww. subklauzul, również przenosiły na Wykonawcę robót odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia obiektów budowlanych, w tym dróg, na terenach przyległych w wyniku prowadzenia robót budowlanych. Kolejną częścią umowy były Warunki Szczególne Kontraktu, w których w analogicznych subklauzulach wprowadzono dodatkowe zapisy wzmacniające odpowiedzialność Wykonawcy, m.in. za niszczenie dróg. Następną częścią umowy były Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (STWiORB) – w Wymaganiach Ogólnych, m.in. był zawarty wymóg, że Wykonawca dokona inwentaryzacji „przeglądu zerowego” z opisem stanu technicznego dróg przewidzianych do transportu, w tym dokumentacji fotograficznej, będzie stosował się do ustawowych ograniczeń nacisków osi na drogach publicznych przy transporcie materiałów oraz uzyska niezbędne zezwolenia i uzgodnienia od właściwych organów, co do przewozu nietypowych wagowo ładunków (ponadnormatywnych).

Ogólnie w dokumentach kontraktowych dotyczących budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych, w badanych latach oraz latach wcześniejszych w sprawie uszkodzeń dróg samorządowych, stosowano tylko ww. opisane zabezpieczenia Zamawiającego (Oddziału), przed odpowiedzialnością za ich uszkodzenia lub zniszczenia, przez Wykonawców robót budowlanych. W sprawie niszczenia dróg samorządowych, w dokumentach kontraktowych nie przewidywano innego trybu postępowania, również w przypadku zmiany generalnych wykonawców robót kontraktowych, zarówno w wyniku ich upadłości, jak i innych przyczyn.

[Dowód: akta kontroli str. 88-89]

Stosowane przez Oddział powyższe zapisy w dokumentach kontraktowych oraz stosowane praktyki, wystąpiły również w kontraktach dotyczących ww. odcinków autostrady A1 i drogi ekspresowej S8, przebiegających przez teren powiatu łódzkiego wschodniego oraz odcinka drogi ekspresowej S8, przebiegającej przez teren powiatu wieruszowskiego.

Odcinki autostrady A1.

W dniu 22 grudnia 2010 r., zawarto umowę na projekt i budowę autostrady A1 Stryków – węzeł Tuszyń, na odcinku od km 295+850 (od węzła „Stryków I”, bez węzła) do km 335+937,65, z Konsorcjum Firm, którego Liderem był Polimex-Mostostal S.A. w Warszawie. Wykonawca ten nie zrealizował kontraktu, w wyniku czego Dyrektor Oddziału pismem z dnia 14 stycznia 2014 r. poinformował Wykonawcę o odstąpieniu Skarbu Państwa od kontraktu, ze skutkiem natychmiastowym.

[Dowód: akta kontroli str. 90-201]

Przed rozpoczęciem postępowania przetargowego na dokończenie budowy odcinka autostrady A1 Stryków – Tuszyń, dokonano podziału ww. odcinka na 3 zadania realizacyjne: Zadanie I – od km 295+850 do km 310+000, Zadanie II – od km 310+000 do km 320+010 i Zadanie III – do km 320+010 do km 335+937,65 (bez odcinka o km 322+150 do km 324+950). Odcinki autostrady A1 przebiegające przez teren powiatu łódzkiego wschodniego, znajdują się na odcinku Zadania I i Zadania III. Umowę na kontynuację projektu i budowy autostrady A1 na Zadanie I, zawarto 3 października 2014 r. z Konsorcjum Firm, którego Liderem był STRABAG Spółka z o.o.

11/14

w Pruszkowie, z terminem realizacji do 3 sierpnia 2016 r (zadanie w trakcie realizacji). Natomiast umowę na kontynuację projektu i budowy autostrady A1 na Zdanie III, zawarto 30 września 2014 r. z Konsorcjum Firm, którego Liderem był Budimex S.A. w Warszawie, z terminem realizacji do 30 lipca 2016 r. (zadanie w trakcie realizacji).

[Dowód: akta kontroli str.83-84, 202-380, 381-545]

Odcinki drogi ekspresowej S8 na terenie powiatu łódzkiego wschodniego.

Odcinki drogi ekspresowej S8 przebiegające przez teren powiatu łódzkiego wschodniego, stanowią Odcinek 8, od km 183+350 do km 202+700 oraz Odcinek 9, od km 202+700 do km 204+000. Umowę na budowę Odcinka 8, zawarto 5 października 2011 r. z Budimex S.A. w Warszawie, z terminem realizacji do 5 stycznia 2014 r. (zadanie zakończone). Natomiast umowę na budowę Odcinka 9, zawarto również 5 października 2011 r. z Skanska S.A. w Warszawie, z terminem realizacji do 5 stycznia 2014 r. (zadanie zakończone).

[Dowód: akta kontroli str. 546-616, 617-694]

Odcinek drogi ekspresowej S8 na terenie powiatu wieruszowskiego.

Droga ekspresowa S8 budowana przez Oddział w Łodzi, przebiega przez teren powiatu wieruszowskiego od km 99+937 do km 101+972,92 – stanowiła Odcinek I (węzeł Walichnowy). Na budowę odcinka realizacyjnego I drogi S8, zawarto umowę w dniu 15 listopada 2011 r. z Budimex S.A. w Warszawie, z terminem realizacji do dnia 15 lipca 2013 r. (zadanie zakończone).

[Dowód: akta kontroli str. 695-756]

Odcinek drogi ekspresowej S8, gdzie wykorzystano drogi wojewódzkie.

Drogi wojewódzkie wykorzystano przy budowie odcinka 5 drogi ekspresowej S8 od km 140+552,05 do km 174+200. Na budowę ww. odcinka zawarto umowę w dniu 5 stycznia 2012 r. z konsorcjum firm: Lider – Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych POL-AQUA S.A. w Piasecznie, Partner – DRAGANOS S.A. Avda del. Madryt, Hiszpania, z terminem realizacji do 5 maja 2014 r. (zadanie zakończone).

[Dowód: akta kontroli str. 757-832]

Oddział w sprawie niszczenia dróg samorządowych w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych, stosował tylko odpowiednie zapisy w dokumentach kontraktowych (przenoszących w całości odpowiedzialność na Wykonawców robót), nie uczestniczył w ustalaniu i rozliczaniu kosztów uszkodzeń dróg samorządowych. Powyższy sposób postępowania, miał również miejsce w przypadkach zmiany generalnych wykonawców robót kontraktowych, w tym w wyniku ich upadłości. Z dokumentów kontraktowych wynikało co do zasady, że Oddział nie był stroną w stosunku do samorządów, w sprawach ewentualnych uszkodzeń dróg samorządowych, tylko Wykonawcy robót.

[Dowód: akta kontroli str. 833-834]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału, czy stosowane zapisy w dokumentach kontraktowych z Wykonawcami autostrad i dróg ekspresowych w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg lokalnych, w ocenie Oddziału, w pełni zabezpieczają Oddział przed ewentualną odpowiedzialnością za powstanie takich zniszczeń, wynika, że zgodnie z zapisami dokumentów kontraktowych, odpowiedzialność za prowadzenie transportu oraz ewentualne zawarcie porozumień z zarządcami dróg ponosi Wykonawca. GDDKiA korzystając z doświadczeń inżynierów FIDIC, którzy tworzyli

zasady wytycznych w zakresie kontraktów i prowadzenia inwestycji, stosuje w tym celu odpowiednie subklauzule OWK i SWK (subklauzule 4.13-4.16), a także WWiORB i STWiORB. Potwierdzamy, że wszystkie zapisy dot. odpowiedzialności Wykonawcy można jeszcze dodatkowo rozwijać, wprowadzając większe uszczegółowienie oraz więcej obowiązków. Należy jednak rozważyć ewentualne finansowe skutki takich działań. Zwiększają one tzw. „ryzyko wykonawcy”, który uwzględni to w cenie kontraktowej. W tym przypadku Wykonawca kieruje się subiektywną oceną, która może prowadzić do zaniżonych szacunków, szczególnie w przypadku mniej doświadczonego oferenta, co spowoduje w konsekwencji jego wybór jako Wykonawcę kontraktu. Uwzględnienie przez Wykonawcę wszelkich sytuacji związanych z ryzykiem, może spowodować przeszacowanie ceny kontraktowej. W opinii Oddziału stosowane zapisy dokumentów kontraktowych zabezpieczają interesy zarządców dróg, tj.: zobowiązują Wykonawcę do przedsięwzięcia stosownych działań zabezpieczających niszczeniu dróg, bądź podpisania porozumień z zarządcami dróg, w których określone zostaną warunki korzystania z tych dróg. Obecnie nie są prowadzone żadne sprawy przeciwko GDDKiA, z powództwa zarządców innych dróg za ich zniszczenie, co świadczy o prawidłowym przeniesieniu odpowiedzialności.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1163]

1.3. Wstrzymywanie płatności wykonawcom, w związku z niewywiązaniem się z naprawą uszkodzeń na drogach lokalnych.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że na ww. odcinkach dróg (przechodzących przez teren powiatu łódzkiego wschodniego i powiatu wieruszowskiego), nie wystąpiły przypadki niewywiązania się Wykonawców z obowiązku naprawy uszkodzeń dróg samorządowych przy budowie autostrady A1 i drogi ekspresowej S8, w związku z czym nie wystąpiły przyczyny do wstrzymania przez Oddział płatności Wykonawcom.

Jednak w badanych latach, wystąpił jeden przypadek wstrzymania płatności na zadaniu „Budowa autostrady A1 na odcinku granica województwa kujawsko-pomorskiego/łódzkiego do węzła Stryków, od km 230+817 do km 295+850 – Zadanie II, Odcinek 2 Sekcja 1, od km 245+800 do km 261+000, węzeł Sójki-węzeł Kotłiska”. W związku z niewywiązaniem się Wykonawcy ww. odcinka z zawartego porozumienia z Gminą Krzyżanów z dnia 4 kwietnia 2011 r., spowodowanego ogłoszeniem upadłości przez Lidera Konsorcjum, firmę POLDIM S.A. w Tarnowie, Inżynier Kontraktu w wystawionym Przejściowym Świadczeniu Płatności z dnia 11 lutego 2014 r. z załączoną Tabelą Elementów Rozliczeniowych, dla Wykonawcy – Partner Konsorcjum, wstrzymał z tytułu braku napraw dróg lokalnych kwotę w wysokości 158.425 zł (kwota oszacowana przez Inżyniera Kontraktu). Oddział w dniu 22 kwietnia 2014 r. zawarł umowę z Budimex S.A. w Warszawie, na dokończenie budowy autostrady A1 na ww. odcinku. Dokończenie budowy ww. odcinka autostrady A1 obejmowało również naprawę dróg lokalnych objętych porozumieniem poprzedniego Wykonawcy, co zostało wykonane (protokół odbioru technicznego dróg gminnych, z dnia 27 kwietnia 2015 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 833-868, 869]

1.4. Niszczenie dróg lokalnych w dokumentacji procesu budowlanego.

Opis stanu
faktycznego

W dokumentacjach procesu budowlanego przy budowie autostrad i dróg ekspresowych Oddziału, sprawy dotyczące ewentualnego niszczenia dróg lokalnych, uwzględniane były tylko w dokumentach kontraktowych (Warunki Ogólne Kontraktu, Warunki Szczególne Kontraktu, Program Funkcjonalno-Użytkowy, Warunki Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych).

W oparciu o zapisy kontraktowe, zajmowano stanowisko, że Wykonawca robót sam zabezpiecza środki na naprawy powstałych uszkodzeń dróg samorządowych, lub we własnym zakresie dokonuje ich napraw do stanu sprzed rozpoczęcia ich użytkowania, w związku z prowadzoną budową.

[Dowód: akta kontroli str. 870-871]

1.5. Umowy wykonawców z zarządcami dróg lokalnych.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie zawarte były niżej wymienione umowy i porozumienia Wykonawców z zarządcami dróg lokalnych, ustalających trasy przejazdu materiałów na potrzeby budowy:

Drogi wojewódzkie.

Województwo Łódzkie, w imieniu którego działał Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, zawarło w dniu 29 czerwca 2012 r. umowę z Wykonawcą odcinka 5 drogi ekspresowej S8. Były to wyznaczone odcinki dróg wojewódzkich (Nr 480 – o długości 3,400 km i Nr 481 – o długości 5,750 km).

[Dowód: akta kontroli str. 872-887]

Drogi powiatowe.

1. Powiat Łódzki Wschodni:

- porozumienie z dnia 13 marca 2012 r. zawarte przez Powiat Łódzki Wschodni z Wykonawcą odcinka 9 drogi ekspresowej S8, dotyczące odcinka drogi powiatowej Nr DP 1512E (o długości ok. 4 km),
- porozumienie z dnia 18 kwietnia 2013 r. zawarte przez Powiat Łódzki Wschodni z Wykonawcą odcinka 9 drogi ekspresowej S8, dotyczące odcinka drogi powiatowej Nr DP 1512E (o długości 0,911 km),
- porozumienie z dnia 17 sierpnia 2012 r. zawarte przez Burmistrza Miasta Rzgów z Wykonawcą odcinka 8 drogi ekspresowej S8, dotyczące 3 dróg powiatowych: Nr DP 2916E (od skrzyżowania z DK 71 do skrzyżowania z DP 3303E), Nr DP 3303 (od skrzyżowania z DP 2916E do granicy powiatu), Nr DP 2922E (od Traktu Napoleońskiego do DP 2909E).

[Dowód: akta kontroli str. 888-947]

2. Powiat Wieruszowski:

- umowa z dnia 6 marca 2012 r. zawarta przez Powiatowy Zarząd Dróg w Wieruszowie z Wykonawcą odcinka 1 drogi ekspresowej S8, dotycząca odcinka drogi powiatowej Nr DP 4711E (o długości 0,100 km),
- umowa z dnia 6 czerwca 2012 r. z aneksem z dnia 16 października 2012 r., zawarta przez Powiatowy Zarząd Dróg w Wieruszowie z Wykonawcą odcinka 1 drogi ekspresowej S8, dotycząca odcinka drogi powiatowej Nr DP 4715E (o długości 1,200 km).

Na terenie powiatu wieruszowskiego, realizowany był również odcinek drogi ekspresowej S8 od km 99+937 do granicy województw łódzkiego/wielkopolskiego, którego Zamawiającym był Oddział GDDKiA w Opolu.

[Dowód: akta kontroli str. 953-962, 86]

Drogi gminne.

- Gmina Rzgów (Powiat Łódzki Wschodni) – porozumienie z dnia 17 sierpnia 2012 r. . zawarte przez Burmistrza Miasta Rzgów z Wykonawcą odcinka 8 drogi ekspresowej S8, dotyczące 2 dróg gminnych: Nr DG 106408E (od skrzyżowania z DP 2909E do skrzyżowania drogą S8), Trakt Napoleoński (od skrzyżowania z DP 2922E do wyjazdu z kopalni „Kalino”),
- Gmina Tuszyn (Powiat Łódzki Wschodni) – porozumienie z dnia 11 lipca 2012 r. zawarte przez Burmistrza Miasta Tuszyn z Wykonawcą odcinka 8 drogi ekspresowej S8, dotyczące jednej drogi gminnej, tj.: ul. Wacławów w Górkach dużych (od DP 2931E do kopalni Górki Duże V),
- Gmina Nowosolna (Powiat Łódzki Wschodni) – Wójt Gminy Nowosolna nie zawarł żadnego porozumienia z wykonawcami odcinka autostrady A1 (dotyczy poprzedniego i aktualnego Wykonawcy),
- Gmina Sokolniki (Powiat Wieruszowski) – porozumienie z dnia 19 lipca 2013r. zawarte przez Wójta Gminy Sokolniki z Wykonawcą odcinka 1 drogi ekspresowej S8, dotyczące jednej drogi gminnej: Nr DG 118204E (na odcinku Walichnowy – Wiktorówek, o długości 0,800 km).

[Dowód: akta kontroli str. 948-952, 963-980]

Ustalono, że ww. umowy i porozumienia zawarto w trakcie robót budowlanych, a porozumienie Gminy Sokolniki (z dnia 19 listopada 2013 r), zawarto po zakończeniu robót (świadcstwo przejęcia odcinka 1 drogi ekspresowej S8 z dnia 28 marca 2013 r.). W zawartej umowie i porozumieniach ustalone były w szczególności: trasy przejazdu materiałów na budowę, terminy rozpoczęcia i zakończenia przejazdów drogami lokalnymi, zobowiązania do bieżącego dokonywania napraw uszkodzeń nawierzchni jezdni i poboczy, obiektów inżynierskich i oznakowania, poniesienia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone użytkowaniem dróg oraz uszkodzone i zniszczone obiekty budowlane sąsiadujące z wyznaczonymi trasami. Po zakończeniu transportu materiałów, Wykonawcy zobowiązani byli do przywrócenia dróg do stanu pierwotnego (udokumentowanego inwentaryzacją fotograficzną i filmową obiektów budowlanych), tj. dokonania naprawy dróg i obiektów mostowych, w tym ewentualnego wykonania nakładek z warstwy bitumicznej. W przypadkach ujawnienia się wad w trakcie odbioru dróg lokalnych, Wykonawcy zobowiązani byli do ich naprawienia w uzgodnionych terminach. Ww. uzgodnienia umowne, nie dotyczyły porozumienia z Gminą Sokolniki, zawartego po zakończeniu robót.

W przypadku Gminy Sokolniki, po korespondencji pomiędzy Gminą, Oddziałem oraz Wykonawcą odcinka 1 drogi S8, dotyczącej zniszczeń drogi gminnej, podpisano ww. porozumienie po zakończeniu robót przez Wykonawcę. Porozumienie to zawarto w formie oświadczenia, z którego wynika, że Gmina w pełni akceptuje sposób i zakres naprawienia drogi gminnej Nr DG 118204E (na odcinku Walichnowy – Wiktorówek, o długości 0,800 km).

[Dowód: akta kontroli str. 980-994]

Z kolei w przypadku Gminy Nowosolna, poprzedni Wykonawca odcinka autostrady A1 oświadczył pismem z dnia 18 lutego 2014 r., że nie zawarł z zarządcami dróg lokalnych porozumień ustalających warunki do korzystania z nich na czas realizacji kontraktu. Również aktualni Wykonawcy odcinków autostrady A1, w toku kontroli NIK poinformowali Oddział, że nie zawarli takich porozumień, jednocześnie informując, że transport materiałów odbywać się będzie drogami krajowymi i drogami serwisowymi. W międzyczasie Wójt Gminy Nowosolna pismem z dnia 15 października 2014 r. poinformował Dyrektora Oddziału, że poprzedni Wykonawca odcinka Autostrady A1, który zszedł z budowy, pozostawił zniszczone 3 drogi powiatowe (106312E, 106310E, 106309E). Dyrektor Oddziału, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, pismem z dnia 12 grudnia 2014 r. poinformował, że zgodnie z warunkami kontraktu z poprzednim Wykonawcą, Wykonawca ponosi pełną odpowiedzialność za zniszczenie dróg, przywołując subklauzule 4.13. i 4.15. Dlatego wszystkie roszczenia w tym zakresie należy kierować do poprzedniego Wykonawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 969-979, 995-999]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie nadzorowania realizacji porozumień zawartych przez Wykonawców z zarządcami dróg lokalnych oraz rozliczeń z tego tytułu, wynika, że Oddział nadzorował realizację tych porozumień, poprzez działania Inżyniera Kontraktu, który kontrolował wypełnianie warunków Kontraktu przez Wykonawcę. Obowiązek ten kończy się wraz z rozliczeniem ostatecznym, w którym zgodnie z subklauzulą 14.12 „Wraz z Rozliczeniem Ostatecznym, Wykonawca przedłoży pisemne zwolnienie z zobowiązań potwierdzające, że suma ogólna Rozliczenia Ostatecznego odpowiada pełnemu i ostatecznemu uregulowaniu wszystkich należności pieniężnych dla Wykonawcy według Kontraktu, lub w związku z nim.”

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1168]

Oddział nie uczestniczył w odbiorze/rozliczeniu zawartych porozumień pomiędzy Wykonawcami odcinków drogi ekspresowej S8 a zarządcami dróg lokalnych, z tytułu wykorzystywania tych dróg do transportu materiałów na plac budowy. Oddział również nie uczestniczył i nie ingerował w jaki sposób Wykonawcy oszacowali wielkość uszkodzeń na wykorzystywanych drogach lokalnych, pozostawiając te sprawy zainteresowanym stronom (Wykonawcom, zarządcom dróg lokalnych).

Z ewidencji konta 212 „Rozrachunki z dostawcami krajowymi finansowanymi z KFD”, wynika, że w badanym okresie do Oddziału nie wystąpił żaden podmiot samorządowy o zwrot kosztów z tytułu zniszczonych dróg samorządowych (gminnych, powiatowych, wojewódzkich), z powodu budowy autostrad i dróg ekspresowych. Wobec Oddziału w ww. okresie nie toczyły się żadne sprawy sporne, w tym sądowe, z tytułu niszczenia dróg samorządowych (konto 241 „Roszczenia sporne”).

[Dowód: akta kontroli str. 1000,869]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyny niewyegzekwowania od wszystkich Wykonawców odcinków autostrad i dróg ekspresowych, podpisania umów lub zawarcia porozumień z zarządcami dróg lokalnych, regulujących zasady korzystania z nich na czas prowadzonych robót wynika, że nie można żądać od wszystkich Wykonawców podpisania porozumień, gdyż nie wszyscy korzystają z dróg lokalnych.

Zawieranie umowy na korzystanie z czegoś, z czego się nie korzysta jest bezzasadne. Ponadto jeżeli pojazd jest dopuszczony do ruchu, i nie jest to pojazd nienormatywny, zaś na drodze, która jest drogą publiczną nie ma ograniczeń w postaci odpowiedniego oznakowania, pojazd taki ma prawo skorzystać z tej drogi bez zawierania umowy z zarządcą tej drogi. Podpisanie takich umów jest zależne od deklaracji Wykonawcy, jakimi drogami będzie prowadził transport materiałów. W przypadku deklaracji, że transport odbywać się będzie tylko po drogach krajowych i środkami przeznaczonymi do ruchu po takich drogach, nie ma konieczności egzekwowania zawarcia porozumień z zarządcami dróg lokalnych. Występują przykłady podpisania porozumień lub są one obecnie w trakcie negocjacji. Jest przykład braku zawierania umów z samorządami, ponieważ Wykonawca twierdzi, że nie będzie korzystał z dróg lokalnych. Niezależnie od kierunku, jaki obrali poszczególni Wykonawcy, obecnie nie ma zgłoszeń od samorządów wskazujących na niewywiązywanie się Wykonawców ze swoich obowiązków w zakresie korzystania z dróg lokalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1164-1168]

1.6. Szczegółowe specyfikacje techniczne.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (STWiORB) nie określano parametrów diagnostycznych stanu dróg samorządowych wykorzystywanych przez Wykonawców na potrzeby ruchu ciężkiego, w tym nie obejmowały analiz nośności dróg na podstawie pomiarów ugięć nawierzchni. Po zakończeniu robót budowlanych i naprawie nawierzchni dróg lokalnych, nie dokonywano badań kontrolnych, z uwagi na brak takich wymagań określonych w STWiORB. Zamawiający uznawał za wystarczający zawarty w STWiORB warunek: „przywrócenia do stanu pierwotnego użytkowanych odcinków dróg przez Wykonawcę”.

W STWiORB nie wprowadzono obowiązku Wykonawców w zakresie podania prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowej ilości mas materiałów i sprzętu podlegającego przewozom w ramach sporządzanych planów transportowych. Zamawiający przyjmował, że Wykonawca prowadzi właściwą logistykę transportu, tj. drogami dopuszczającymi poruszanie się pojazdów o danej dopuszczalnej masie całkowitej, kontrolowanych przez Policję, Straż Miejską, czy Inspekcję Transportu Drogowego. Nadzór nad przepływem materiałów i sprzętu m.in. sprawował Inżynier Kontraktu, gdzie w Raportach dziennych Inżyniera Kontraktu, wyszczególniony był również wykaz używanego sprzętu Wykonawcy robót, w tym samochodów i ciągników. Każdy z pojazdów przywożących materiał na budowę, dysponował odpowiednimi dokumentami „WZ”.

[Dowód: akta kontroli str. 870-871, 1097-1100]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyny nieokreślenia w Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych parametrów diagnostycznych stanu dróg lokalnych wykorzystywanych przez Wykonawców na potrzeby ruchu ciężkiego, w tym analiz nośności dróg na podstawie ugięć nawierzchni, jak również niewprowadzenia obowiązku Wykonawców w zakresie podania prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowej ilości mas materiałów i sprzętu podlegającego przewozom w ramach sporządzanych planów transportowych, wynika, że zarówno analiza badania nośności dróg na podstawie ugięć, jak również prognoza natężenia ruchu oraz niewymienione tutaj odwierty w konstrukcji jezdni, wraz z pomiarem warstw konstrukcyjnych służą m.in. określeniu kategorii obciążenia ruchem drogi. Wykonuje je zarządca drogi podczas budowy, kontroli stanu, remontu itd. W związku z powyższym umieszczanie ich w STWiORB dla dróg lokalnych,

badanych już wcześniej przez zarządcę drogi byłoby wydatkowaniem dodatkowych środków Skarbu Państwa, gdyż Wykonawca wliczyłby takie działania w cenę kontraktową. Plany transportowe należą do działań logistycznych Wykonawcy i są zależne od harmonogramu/programu przedkładanego do zatwierdzenia do 28 dni po dacie [Rozpoczęcia Robót] Kontraktu zgodnie z subklauzulą 8.1., który może się też zmienić w zależności od przebiegu kontraktu. Liczba sprzętu pracującego na potrzeby budowy oraz ilości wykorzystywanych do jej realizacji materiałów, są na bieżąco podawane w raportach Wykonawcy. Prognoza zakresu prac, bez podania liczby jednostek sprzętu, również znajduje odzwierciedlenie w raportach. Informacja taka, może jednak budzić wątpliwości co do wiarygodności przekazywanych danych z takim wyprzedzeniem, natomiast nie ma żadnych podstaw, aby podważać deklaracje Wykonawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1163]

1.7. Projekty czasowej organizacji ruchu.

Opis stanu
faktycznego

Oddział, w związku z budową analizowanych odcinków autostrady A1 i drogi ekspresowej S8 (wymienionych w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego), posiadał łącznie 26 projektów czasowych organizacji ruchu, wykorzystywanych na etapie realizacji inwestycji.

Z analizy ww. liczby projektów czasowej organizacji ruchu, ustalono, że projekty te zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem². Projekty te w szczególności zawierały: plany orientacyjne i sytuacyjne drogi lub dróg, opis występujących zagrożeń i utrudnień; a przy robotach prowadzonych w dwóch lub więcej etapach opis planowanych robót dla każdego etapu, przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Wszystkie projekty czasowej organizacji ruchu, zostały rozpatrzone i zatwierdzone przez Organ Zarządzający Ruchem, zgodnie z § 3 ust. 1 i 3 ww. rozporządzenia (Z upoważnienia Dyrektora Centrali GDDKiA – Dyrektor lub Zastępca Dyrektora Oddziału). Terminy ważności czasowych organizacji ruchu były dotrzymywane (terminy te pokrywały się z terminami zakończenia kontraktów na poszczególne odcinki realizacyjne autostrady A1 i drogi ekspresowej S8).

[Dowód: akta kontroli str.1001-1004]

1.8. Nadzór nad wykonywaniem robót drogowych w zakresie zniszczeń dróg lokalnych.

Opis stanu
faktycznego

Nadzór nad budową autostrad i dróg ekspresowych w zakresie ewentualnych zniszczeń dróg lokalnych, Inwestor sprawował za pośrednictwem zespołu Inżyniera Kontraktu, który na realizowanych zadaniach pełnił funkcję nadzoru inwestorskiego, w ramach zawartych umów z Konsultantami.

Ustalono, że Oddział zawarł 5 umów z Konsultantami na zarządzanie kontraktami budowy na wszystkie ww. analizowane odcinki realizacyjne autostrady A1 i drogi ekspresowej S8. Z treści zawartych umów wynika, że Konsultanci w ramach zawartych umów zobowiązani byli m.in. do wykonywania czynności przypisanych Inżynierowi Kontraktu, określonych w warunkach ogólnych kontraktów z Wykonawcami (FIDIC

² Dz.U. z 2003 r., Nr 177, poz. 1729.

czerwony, FIDIC żółty) oraz w warunkach szczególnych kontraktów z Wykonawcami. W szczególności Konsultanci zobowiązani byli do: reprezentowania Zamawiającego w kontaktach z podmiotami trzecimi w sprawach związanych z kontraktami, jak współpracy z lokalnymi samorządami i mieszkańcami, akceptowania sporządzonych przez Wykonawcę protokołów z inwentaryzacji dróg i tras dostępu, monitorowania Wykonawców co do prowadzenia transportu zgodnie z podpisanymi porozumieniami z zarządcami dróg oraz monitorowania zapewnienia przez Wykonawców dostępności mieszkańcom do dróg publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 870-871, 1005-1096]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału, czy nadzór nad Wykonawcami autostrad i dróg ekspresowych w zakresie ewentualnych zniszczeń dróg lokalnych, sprawowany za pośrednictwem zespołu Inżyniera Kontraktu, w ramach umów z Konsultantami na zarządzanie kontraktami, w pełni zabezpieczają Oddział przed odpowiedzialnością za powstanie takich zniszczeń., wynika, że wzorcowa umowa z Inżynierem Kontraktu jest wypracowana na podstawie wieloletniego doświadczenia i zawiera zapisy w możliwie maksymalny sposób zabezpieczające Inwestora, w tym nadzór nad zapisami kontraktu z Wykonawcą, czyli przywołanymi wcześniej subklauzulami i STWiORB. Jest to katalog otwarty, w którym można dokonywać zmian, jednakże należy je wprowadzać oceniając celowość, ponieważ dodatkowe wymagania w stosunku do Inżyniera Kontraktu w bezpośredni sposób przełożą się na cenę umowy z Konsultantem. Na etapie postępowania przetargowego, GDDKiA wskazuje, że jeżeli wykonawca będzie wykorzystywał do transportu drogi lokalne, to w przypadku roszczeń za zniszczenie tych dróg, zobowiązany będzie do ich naprawy na własny koszt. W dokumentach kontraktowych widnieją również zapisy, iż w zakresie dostępu do placu budowy z wykorzystaniem dróg publicznych wykonawcy są zobligowani do wykonania inwentaryzacji (tzw. przeglądów zerowych), z opisem stanu technicznego dróg przewidywanych do prowadzenia po nich transportu, sporządzenia dokumentacji fotograficznej oraz spisania protokołu z administratorem w zakresie ustalenia sposobu korzystania z uzgodnionych dróg. Częstą praktyką wykonawców jest zawieranie porozumień z zarządcami dróg niższych kategorii, które regulują zasady korzystania z tych dróg. Z uwagi na ewentualne roszczenia samorządów za zniszczenie dróg lokalnych, powinny być kierowane bezpośrednio do wykonawców robót. Należy również zaznaczyć, że GDDKiA oraz działający w jej imieniu nadzór inwestorski (Inżynier Kontraktu), nie posiadają uprawnień przypisanych Policji i Inspekcji Transportu Drogowego umożliwiających zatrzymanie pojazdów do kontroli na drodze publicznej, które nie zastosowały się do oznakowania zakazującego wjazdu na dany odcinek drogi posiadający ograniczenie DMC lub wykonania kontroli wagi takiego pojazdu poza terenem budowy.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1163]

Inwestor nie prowadził bieżącego monitoringu tras przejazdu mas materiałów i sprzętu. Kwestie transportu materiałów na potrzeby budowy omawiane były podczas Rad Technicznych oraz comiesięcznych Rad Budowy. Przykładowo nadzór przypominał Wykonawcy o konieczności utrzymania czystości na drogach publicznych przecinających budowę, zanieczyszczonych np. materiałem z dróg technologicznych, czy zwracał uwagę na niedopuszczalność poruszania się pojazdów gąsienicowych po drogach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 870-871]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyny nieprowadzenia przez Inwestora bieżącego monitoringu tras przejazdu mas materiałów i sprzętu po drogach lokalnych, w związku z budową autostrad i dróg ekspresowych, wynika, że

Wykonawca pracuje w godzinach 6-22 oraz za zgodą Inżyniera Kontraktu 24 godziny na dobę, w soboty i niedziele. Transporty dotyczą nie tylko budowy drogi, która odbywać się może w kilku miejscach ale również na wielu obiektach odległych od siebie o kilka kilometrów. Należy podkreślić, że Oddział jednocześnie prowadzi kilka kontraktów. W raportach dziennych Wykonawca podaje informacje dotyczące sprzętu, używanego na budowie. Oddział nie jest personalnie i logistycznie przygotowany do prowadzenia bieżącego monitoringu tras przejazdu mas materiałów i sprzętu po drogach lokalnych, w związku z prowadzonymi budowlami.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1163]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, w sytuacji nieprowadzenia przez Inwestora oraz działającego w jego imieniu Inżyniera Kontraktu bieżącego monitoringu tras przejazdu mas materiałów i sprzętu na place budów, można jednak w ramach współpracy z Policją i Inspekcją Transportu Drogowego, zwrócić się o wzmożoną kontrolę dróg lokalnych, które są intensywnie wykorzystywane przez Wykonawców autostrad i dróg ekspresowych.

1.9. Zabezpieczenia należytego wykonania zamówień i kary umowne.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia w toku prowadzonych postępowań przetargowych oraz zawartych umowach z Wykonawcami robót (projektów i robót) ww. odcinków budowy autostrady A1 i drogi ekspresowej S8 (przechodzących przez teren powiatu łódzkiego wschodniego i powiatu wieruszowskiego), określone były zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia. Zabezpieczenia wykonania umów, dotyczyły wszystkich zobowiązań umownych.

W umowach z Wykonawcami robót (projektów i robót), zawarte były postanowienia dotyczące kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. Kary te nie odnosiły się bezpośrednio lub pośrednio do zniszczeń na drogach lokalnych powstałych przy budowie autostrady A1 lub drogi ekspresowej S8.

[Dowód: akta kontroli str. 1121-1122]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyny niesygnalizowania w kontraktach z Wykonawcami odcinków autostrad i dróg ekspresowych, że zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia, dotyczyć będą również należytego wywiązania się wobec zarządców dróg lokalnych, za spowodowanie zniszczeń ich dróg, wynika, że zgodnie z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Z powyższego zapisu wynika, że zabezpieczenie dotyczy należytego wywiązania się Wykonawcy ze wszystkich zobowiązań określonych w Kontrakcie, również opisanych w subklauzuli 4.13 i 4.15. Wymienianie w Kontrakcie w subklauzuli 4.2 [Zabezpieczenie Wykonania], wszystkich zobowiązań Wykonawcy objętych zabezpieczeniem, mogłoby doprowadzić do omyłkowego pominięcia któregoś z zobowiązań, których katalog obejmowałby ogromną ilość pozycji. Praktycznie oznaczałoby to przepisanie do subklauzuli 4.2. zapisów umowy, warunków kontraktu ogólnych i szczególnych, programu funkcjonalno-użytkowego, WWIORB, SSTWIORB, dokumentacji projektowej, decyzji administracyjnych, uzgodnień, itp.

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyny nieuwzględnienia w karach umownych z Wykonawcami odcinków autostrad i dróg ekspresowych, kar z tytułu

nieusunięcia, nienależytego usunięcia, lub nieterminowego usunięcia szkód na drogach lokalnych, powstałych w czasie prowadzenia robót, wynika, że katalog kar, do dochodzenia jakich jest uprawniony Zamawiający, jest opisany w subklauzuli 8.7. Katalog ten zwykle obejmuje kilkanaście pozycji uchybień Wykonawcy w realizacji Kontraktu, za które Wykonawca może być ukarany. Kary te w szczególności dotyczą opóźnień lub zaniechań w działaniach Wykonawcy dotyczących głównego celu realizacji Kontraktu (Przedmiotu Umowy) tj. zaprojektowania, wybudowania i oddania do eksploatacji w wymaganych terminach oraz jakości odcinka drogi. Katalog nie wyszczególnia kar z tytułu nieusunięcia, nienależytego usunięcia, lub nieterminowego usunięcia szkód na drogach lokalnych spowodowanych działaniami Wykonawcy. W szczególności należy podkreślić, iż kara musi mieć związek z bezpośrednim, celowym działaniem Wykonawcy, gdyż pytanie sugeruje, że Wykonawca mógłby być ukarany za szkody powstałe w „czasie prowadzenia robót”, co nie wskazuje, iż przyczyną szkód są działania Wykonawcy, a jedynie zdarzenia jakie mogły mieć miejsce (niekoniecznie zawinione przez Wykonawcę), w przedziale czasu w jakim trwała budowa. Podkreślenia również dotyczy „celowość” działań lub ich zaniechań przez Wykonawcę, gdyż nie można Wykonawcy karać jeśli przyczyny niewywiązania się Wykonawcy z zobowiązań lub opóźnienie czyli zwłoka w ich wykonaniu, nie leżały po jego stronie. W subklauzuli 8.7. opisane są kary związane z niedotrzymaniem terminów usunięcia wad, usterek lub wykonania prac zaległych. Inżynier Kontraktu, naprawy nawierzchni może zakwalifikować jako usterki lub prace zaległe, jako niezdefiniowane w Kontrakcie, jeśli w ogóle takie były do wykonania.

[Dowód: akta kontroli str. 1164-1168]

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.

2. Współdziałanie Oddziału GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych; nadzór nad działalnością Oddziału.

2.1. Współdziałanie Oddziału z zarządcami dróg samorządowych.

Opis stanu
faktycznego

W badanych latach Oddział otrzymał dwie informacje dotyczące korzystania z dróg lokalnych, w tym ich niszczenia, przez Wykonawców autostrady A1 i drogi ekspresowej S8. Były to pisma od Wójta Gminy Nowosolna oraz Wójta Gminy Sokolniki (opisane w punkcie 1.5. wystąpienia pokontrolnego). W udzielonych odpowiedziach, poza wyjaśnieniami, Oddział informował o odpowiedzialności Wykonawców, w tym obowiązku naprawy powstałych szkód.

[Dowód: akta kontroli str. 1000]

1184

Oddział bezpośrednio nie współdziałał z zarządcami dróg samorządowych w zakresie przeciwdziałania ich niszczeniu przy budowie autostrad i dróg ekspresowych. Jednak tworząc odpowiednie zapisy w Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, pośrednio zabezpieczał interesy zarządców dróg samorządowych w związku z budową autostrad i dróg ekspresowych. Wykonawcy w związku z zapisami kontraktowymi, mieli obowiązek podejmowania współdziałania z zarządcami dróg samorządowych, a tym samym zobowiązani byli do naprawy zniszczonych dróg.

Oddział nie brał udziału w koordynacji działań remontowych i inwestycyjnych zarządców dróg lokalnych, w tym w tworzeniu harmonogramów takich robót. Gdyby taka konieczność istniała, miałoby to odzwierciedlenie w zawartych porozumieniach pomiędzy zarządcami dróg samorządowych, a Wykonawcami robót. Wykonawcy samodzielnie ustalali terminy i zakresy swoich zobowiązań, w stosunku do zarządców dróg lokalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1121-1122]

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyny nieuczestniczenia Oddziału w koordynacji działań remontowych i inwestycyjnych zarządców dróg lokalnych, w tym w tworzeniu harmonogramów takich robót oraz braku bezpośredniego współdziałania Oddziału z zarządcami tych dróg w zakresie przeciwdziałania ich niszczeniu, wynika, że przedstawiciele Oddziału uczestniczyli w spotkaniach organizowanych przez Zarządców dróg, w przypadkach sporu, na etapie określania zakresu naprawy lub remontu przez Wykonawcę kontraktu, dróg po których będzie prowadzony transport materiałów na budowę. Sam harmonogram realizacji takich robót ustalany jest bez udziału Zamawiającego, albowiem to Zarządca drogi, wzięwszy pod uwagę jego plany dotyczące zamierzeń inwestycyjnych, czy innych remontowych, wie w jakim terminie i przy spełnieniu jakich wymagań możliwe jest wykonanie zakresu robót określanych we wcześniej zawartych porozumieniach.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1163]

W badanym latach oraz do dnia 2 czerwca 2015 r. do Oddziału wpłynęły następujące liczby skarg i wniosków ogółem: w 2012 r. – 47, w 2013 r. – 27, w 2014 r. – 29, a w 2015 r. (do dnia 2 czerwca) – 8. Ustalono, że spośród skierowanych do Oddziału skarg i wniosków, nie było dotyczących niszczenia dróg samorządowych, przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1123-1147]

2.2. Nadzór nad działalnością Oddziału oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli.

Opis stanu faktycznego

W badanym latach oraz do dnia 27 maja 2015 r., w Oddziale przeprowadzone były następujące liczby kontroli zewnętrznych:

- w 2012 r. – ogółem 11 kontroli, w tym 7 dot. budowy autostrad i dróg ekspresowych, w tym 3 przeprowadzone przez NIK,
- w 2013 r. – ogółem 12 kontroli, w tym 5 dot. budowy autostrad i dróg ekspresowych, w tym 2 przeprowadzone przez NIK,
- w 2014 r. – ogółem 8 kontroli, w tym 5 dot. budowy autostrad i dróg ekspresowych, w tym 2 przeprowadzone przez NIK,
- w 2015 r. (do 27.05.2015 r.) – ogółem 4 kontrole, w tym 1 dot. budowy autostrad i dróg ekspresowych, w tym 0 przeprowadzonych przez NIK.

Ustalono, że przedmioty tych kontroli nie obejmowały spraw związanych z niszczeniem dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1148-1156]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przed rozpoczęciem kontraktów przez Wykonawców, Oddział nie prowadził akcji informacyjnej wśród samorządów (gmin, powiatów, województwa), o zobowiązaniach Wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych (wynikających z dokumentów kontraktowych), w przypadkach ewentualnych uszkodzeń, lub zniszczeń dróg lokalnych, w trakcie prowadzenia robót drogowych.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że do momentu rozstrzygnięcia przetargu na roboty budowlane, nie jest znany Wykonawca kontraktu. Oznacza to, że nie jest również opracowany harmonogram/program robót, który jest składany przez Wykonawcę do zatwierdzenia przez Konsultanta w terminie 28 dni po dacie rozpoczęcia robót. Trudno więc na wcześniejszym etapie określić, do których samorządów należałoby skierować takie informacje. Wybrany w przetargu Wykonawca również może zadeklarować, że transport prowadzić będzie jedynie po drogach krajowych i serwisowych, więc nie będzie konieczności przekazywania takiej informacji. Zasady ogólne zawarte w tzw. czerwonym i żółtym FIDIC są powszechnie znane i każdy zarządca drogi w razie wątpliwości co do ich obowiązywania lub modyfikacji może zwrócić się do GDDKiA o przekazanie SWK oraz STWiORB dotyczących danego kontraktu. Strony zainteresowane mogą zapoznać się z całą dokumentacją na etapie postępowania przetargowego na stronie GDDKiA.

[Dowód: akta kontroli str. 1121-1122, 1157-1163]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, informacje o zobowiązaniach Wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, można wcześniej przesłać do wszystkich jednostek samorządowych (gmin, powiatów, województwa), przez które będzie przebiegać budowana droga, nie czekając na rozstrzygnięcie przetargu oraz informacji od wybranego wykonawcy o zadeklarowanej trasie transportu materiałów na plac budowy. Za co najmniej wątpliwe, należy uznać przyjęte w powyższym wyjaśnieniu założenie, że zasady ogólne zawarte w tzw. czerwonym i żółtym FIDIC są powszechnie znane, szczególnie w małych gminach, czego przykładem była Gmina Nowosolna i Gmina Sokolniki. Dlatego taka wyprzedzająca informacja do samorządów, może również uchronić Oddział, przed ewentualnymi wystąpieniami o charakterze roszczeniowym, jakie miały miejsce w przypadku ww. gmin.

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli³, wnosi o:

- 1) przeprowadzanie akcji informacyjnej wśród samorządów, o zobowiązaniach Wykonawców robót przy budowie autostrad i dróg ekspresowych, w przypadkach uszkodzeń, lub zniszczeń dróg lokalnych,
- 2) rozważenie możliwości wystąpienia do Policji i Inspekcji Transportu Drogowego, o wzmożone kontrole dróg lokalnych, które są intensywnie wykorzystywane przez Wykonawców autostrad i dróg ekspresowych.

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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 19 sierpnia 2015 r.

Kontroler
Lech Popławski
Gł. specjalista kontroli państwowej

Lech Popławski
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Przemysław Szewczyk
Dyrektor

Wojna *Wojna*
.....
podpis

Przemysław Szewczyk

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.