



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.013.01.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne 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 Lublinie
Kontroler	Jacek Romanowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94521 z dnia 18.06.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, ul. Ogrodowa 21, 20-075 Lublin (dalej: Oddział).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału od 2.06.2014 r. jest Anna Wysocka. Od 12.09.2011 r. do 5.03.2014 r. dyrektorem był Marian Nagórny, a od 5.03.2014 r. do 2.06.2014 r. – Zbigniew Szepietowski. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Oddziału w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie dróg ekspresowych².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- zapewnienie sporządzenia przez wykonawców dróg ekspresowych inwentaryzacji i oceny stanu technicznego dróg wykorzystywanych do transportu budowlanego i przedstawienia tych wyników Inżynierowi Kontraktu,
- zapewnienie zawarcia przez wykonawców z zarządcami dróg wymaganych w kontraktach porozumień, regulujących zasady korzystania z dróg samorządowych na potrzeby realizacji inwestycji,
- zobowiązanie wykonawców do sfinansowania naprawy dróg publicznych zniszczonych wskutek transportu oraz uwzględnienia w cenie kontraktowej (w kosztach pośrednich) kosztów inwentaryzacji, oceny stanu technicznego oraz naprawy tych dróg,
- wyegzekwowanie od wykonawców opracowywania wymaganych zapisami kontraktowymi projektów czasowej organizacji ruchu.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na zatwierdzeniu dwóch projektów czasowych organizacji ruchu bez wymaganych opinii: Lubelskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie i Zarządu Dróg Powiatowych w Lublinie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² W latach 2012-2014.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Oddział zrealizował przedsięwzięcie inwestycyjne polegające na budowie drogi ekspresowej S17 na odcinku Kurów – Lublin – Piaski o łącznej długości 66,86 km. Umowna wartość robót budowlanych, prowadzonych w ramach pięciu kontraktów³, wyniosła 2.550.866,6 tys. zł. Ponadto w trakcie kontroli realizowane były dwa zadania: Zaprojektowanie i budowa drogi ekspresowej S17 Garwolin-Kurów na odcinku granica województwa mazowieckiego i lubelskiego – węzeł Kurów Zachód, część nr 3: dojazd do przeprawy mostowej na rzece Wiśle w mieście Puławy⁴ (etap projektowania) i Budowa drogi ekspresowej S19 Lubartów – Kraśnik na odcinku od węzła Dąbrowica (bez węzła) do węzła Konopnica (wraz z węzłem)⁵

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 18-228)

Przygotowanie i nadzorowanie procesów inwestycyjnych w Oddziale należało do zadań pionu Inwestycji, w skład którego wchodziły: Wydział Dokumentacji, Wydział Ochrony Środowiska, Wydział Nieruchomości i Wydział Realizacji. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Oddziału⁶ do zakresu działania Wydziału Realizacji należało wykonywanie funkcji inwestora, m.in.: prowadzenie spraw w zakresie nadzorowania i odbioru zadań inwestycyjnych związanych z budową dróg i obiektów inżynierskich; wykonywanie praw i obowiązków zamawiającego zgodnie z warunkami kontraktów oraz egzekwowanie od wykonawców realizowania zobowiązań wynikających z zawartych umów; opiniowanie dokumentacji technicznej i przetargowej dla przyszłych zadań inwestycyjnych; prowadzenie spraw związanych z płatnościami na rzecz wykonawców, kontrola zleconego nadzoru inwestorskiego; monitorowanie, opiniowanie i analiza roszczeń. W skład Wydziału Realizacji wchodziły m.in.: Zespół ds. Zmian, Roszczeń i Obsługi Kontraktów i Zespoły Kierownika Projektu. Zespoły Kierownika Projektu powołane zostały do poszczególnych zadań określonych w Programie Budowy Dróg Krajowych.

W trakcie niniejszej kontroli w pionie Inwestycji zatrudnionych było 55 pracowników (łącznie z z-cą Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji), w tym 32 w Wydziale Realizacji. Studia podyplomowe ukończyło 32 pracowników pionu Inwestycji, w tym 11 zakresie zarządzania i finansowania infrastruktury drogowej. Uprawnienia budowlane posiadało 21 osób, a trzy osoby uprawnienia audytorskie do wykonywania zadań audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego w GDDKiA. Ponadto

³ Zadanie 1.: odcinek Kurów (od węzła Sielce wraz z węzłem) – węzeł Bogucin (wraz z węzłem), długość 23,73 km; umowa z dnia 3.03.2011 r.

Zadanie 2: odcinek węzeł Bogucin – węzeł Dąbrowica (wraz z węzłem), długość 8,6 km; umowa z dnia 9.06.2011 r.

Zadanie 3: odcinek węzeł Dąbrowica – węzeł Lubartów (wraz z węzłem), długość 9,59 km; umowa z dnia 6.12.2011 r.

Zadanie 4: odcinek węzeł Lubartów – węzeł Witosza z włączeniem do drogi Lublin – Piaski, długość 12,84 km; umowa z dnia 6.12.2011 r.

Zadanie 5: odcinek Lublin (węzeł Witosza) – Piaski (początek obwodnicy), długość 12,1 km; umowa z dnia 12.11.2010 r.

⁴ Długość 11,84 km, wartość umowna 233.082 tys. zł; umowa z dnia 30.12.2014 r.

⁵ Długość 9,763 km, wartość umowna 423.880,2 tys. zł, umowa z dnia 29.10.2014 r.

⁶ Regulamin Organizacyjny Oddziału GDDKiA w Lublinie wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Oddziału z dnia 22.12.2014 r. (zm. 19.02.2015 r.).

pracownicy pionu Inwestycji przebyli szkolenia specjalistyczne. Wszystkim pracownikom określone zostały zakresy czynności.

(dowód: akta kontroli str. 7-17)

Opracowane przez Oddział projekty Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ), w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na budowę dróg ekspresowych (pięciu odcinków S17 Kurów – Lublin – Piaski, S19 Lubartów – Kraśnik na odcinku od węzła Dąbrowica do węzła Konopnica, S17 Garwolin – Kurów na odcinku dojazdu do przeprawy mostowej na rzece Wiśle w Puławach), zostały każdorazowo zatwierdzone przez zastępcę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Integralną część umów na budowę ww. dróg ekspresowych stanowiły Szczególne Warunki Kontraktu (dalej: SWK), które uzupełniały, poprawiały oraz wprowadzały dodatkowe klauzule specjalne do „Warunków kontraktu dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego oraz projektowanych przez wykonawcę”⁷.

W SWK budowy wymienionych odcinków dróg ekspresowych zobowiązano wykonawców m.in. do:

- ponoszenia wszelkich kosztów i obciążeń z tytułu specjalnych i /lub czasowych praw przejazdu, których mogą potrzebować; utrzymania w sposób bezpieczny ruchu pojazdów na wszystkich drogach publicznych i ich częściach zajmowanych przez wykonawców lub z których korzystają podczas robót; utrzymania stałego dostępu do wszystkich posesji przez cały okres trwania robót (Subklauzula 4.13 Prawa przejazdu i urządzenia);
- ponoszenia odpowiedzialności za wszelką konserwację, która może być wymagana do używania przez wykonawców tras dostępu; zapewnienia wszelkich znaków i drogowskazów wzdłuż tras dostępu i uzyskania wymaganych pozwoleń odnośnych władz na użytkowanie takich tras, znaków i drogowskazów (Subklauzula 4.15 Trasa dostępu);
- zapłaty zamawiającemu odszkodowania i przejęcia od niego odpowiedzialności materialnej, w związku z wszystkimi odszkodowaniami, stratami i wydatkami (włącznie z opłatami sądowymi i innymi wydatkami prawnymi) wynikłymi z transportu oraz pokrywania wszystkich roszczeń wynikających z tego transportu (Subklauzula 4.16. Transport dóbr).

Wzorcowe SWK zostały przekazane Oddziałowi przez Departament Realizacji Inwestycji GDDKiA 18 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 23-42, 46-66, 70-90, 95-115, 119-141, 146-208, 213-240)

Zasady ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych określone zostały ponadto w wymaganiach ogólnych Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej: STWiORB), stanowiącej integralną część umów na budowę dróg ekspresowych.

W STWiORB budowy czterech odcinków S17 Kurów – Lublin – Piaski (Zadania nr 1, 3, 4 i 5) i S19 Lubartów – Kraśnik na odcinku od węzła Dąbrowica do węzła Konopnica zobowiązano wykonawców do sporządzenia, przed rozpoczęciem robót (w przypadku Zadania nr 5 i S19 także po zakończeniu) inwentaryzacji i oceny stanu technicznego dróg wykorzystywanych do transportu budowlanego i przedstawienia wyników Inżynierowi. Uzgodnienie sposobu naprawy dróg należało dokonać wspólnie z administratorami dróg. Wykonawcy zobowiązani zostali do

⁷ Wydawca Cosmopoli Consultants, wydanie angielsko – polskie 2000 (tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999); FIDIC: Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów).

pokrycia kosztów naprawy dróg zniszczonych wskutek transportu. Ponadto w STWiORB Zadań nr 1 i 5 drogi S17 oraz drogi S19 wskazano, że nieodłączną częścią inwentaryzacji powinny być zdjęcia, skatalogowane w sposób niebudzący wątpliwości, co do momentu ich wykonania oraz obiektów, które dokumentują.

Zasady ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych nie przewidywały odrębnego trybu postępowania w przypadku zmiany generalnego wykonawcy robót w wyniku upadłości lub z innych przyczyn. Kwestie te regulowały ogólne zasady dotyczące kar umownych (Subklauzula 8.7), odstąpienia przez zamawiającego (Klauzula 15) i odstąpienia przez wykonawcę (Klauzula 16). W realizowanych przez Oddział Kontraktach na budowę dróg ekspresowych nie było przypadku zmiany generalnego wykonawcy.

W STWiORB ani w SWK Zadania nr 2 nie zawarto zapisów zobowiązujących wykonawcę do sporządzenia inwentaryzacji i oceny stanu technicznego dróg, po których będzie odbywał się transport materiałów budowlanych.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że Oddział w SWK Zadania nr 2, w ramach Ogólnych Warunków Kontraktu opartych na standardach FIDIC, zawarł odpowiednie zapisy pozwalające na ochronę infrastruktury drogowej znajdującej się w obszarze oddziaływania realizowanej inwestycji: w Subklauzuli 3.3 Polecenia Inżyniera, 4.13 Prawa przejazdu i urządzenia, 4.15 Trasa dostępu oraz w STWiORB w pkt 1.5.9 Ograniczenia obciążeń osi pojazdów. Pomimo braku wprost zapisów zobowiązujących wykonawcę do sporządzenia inwentaryzacji dróg lokalnych, pozostałe zapisy w sposób jednoznaczny i wystarczający określały zobowiązania wykonawcy w zakresie korzystania z dróg lokalnych i pozwalały Inżynierowi Kontraktu na wydanie polecenia wykonawcy robót zobowiązującego go do sporządzenia inwentaryzacji i oceny stanu technicznego dróg, po których wykonawca planował transport materiałów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 229-233, 241-384, 540, 542-543)

Oddział zawarł trzy umowy z Konsultantami na pełnienie nadzoru nad realizacją robót i zarządzanie inwestycjami: budowa drogi S17 Kurów - Lublin – Piaski, budowa drogi S19 Lubartów – Kraśnik na odcinku od węzła Dąbrowica do węzła Konopnica, zaprojektowanie i budowa drogi ekspresowej S17 Garwolin-Kurów na odcinku dojazd do przeprawy mostowej na rzece Wiśle w mieście Puławy. Każdy Konsultant wyznaczył Inżyniera Kontraktu, którego zadaniem było m.in. czuwanie nad realizacją przez wykonawców obowiązków ustalonych w kontrakcie.

(dowód: akta kontroli str. 385-462)

Szczegółową kontrolą objęto pięć kontraktów⁸: cztery dotyczące budowy S17 i jeden – S19 (dalej: Zadanie 1, 2, 3, 4 i S19.) Umowę z wykonawcą Zadania 1 Oddział zawarł 3 marca 2011 r., Zadania 2 – 9 czerwca 2011 r., Zadania 3 i 4 – 6 grudnia 2011 r., a Zadania S19 – 29 października 2014 r.

Wykonawcy ww. Zadań przekazali Inżynierom Kontraktu dokumentację stanu technicznego dróg dojazdowych wykorzystywanych do transportu materiałów budowlanych.

W przypadku Zadania 1, 2 i S19 opracowanie stanu nawierzchni jezdni wykonano przy użyciu systemu SAND (System Analiz Nawierzchni Drogowych), którego

⁸ Zadanie 1: odcinek Kurów (od węzła Sielce wraz z węzłem) – węzeł Bogucin (wraz z węzłem),

Zadanie 2: odcinek węzeł Bogucin – węzeł Dąbrowica (wraz z węzłem),

Zadanie 3: odcinek węzeł Dąbrowica – węzeł Lubartów (wraz z węzłem),

Zadanie 4: odcinek węzeł Lubartów – węzeł Witosza z włączeniem do drogi Lublin – Piaski,

S19: Budowa drogi ekspresowej S19 Lubartów – Kraśnik na odcinku od węzła Dąbrowica (bez węzła) do węzła Konopnica (wraz z węzłem),

działanie polegało na laserowym skanowaniu nawierzchni podczas przejazdu oraz jednoczesnym wykonywaniu dokumentacji fotograficznej jezdni i pobocza. W wyniku tych działań uzyskano: oznaczenie i klasyfikację uszkodzeń, dokumentację pomiarową składającą się z wyników obliczeń i wykresów, a także pomiar miarodajnej głębokości kolein.

W przypadku Zadania 3 i 4 drogi zinwentaryzowano dokonując oględzin i dokumentując ich stan za pomocą cyfrowego aparatu fotograficznego. Dodatkowo wykonano nagranie wideo poszczególnych pasów jezdni. W ten sposób oznaczono głównie spękania podłużne, poprzeczne i siatkowe oraz łaty, wyboje i stan krawędzi jezdni.

Ocenę stanu dróg lokalnych wykonawca Zadania 1 przeprowadził 20 i 21 kwietnia 2011 r. oraz 1 i 2 czerwca 2011 r. Wyniki badań przekazano Inżynierowi 1 sierpnia 2011 r. Zinwentaryzowano drogi gminne w Markuszowie, w Końskowoli, w gminie Garbów, w gminie Kurów, drogi powiatowe w powiecie lubelskim i w powiecie puławskim oraz dwie drogi wojewódzkie (nr 828 i 809). Oddział dysponował oświadczeniami Gminy Kurów, Gminy Końskowola i Zarządu Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Belżycach, że otrzymana dokumentacja z inwentaryzacji oddaje stan faktyczny nawierzchni dróg objętych badaniem.

Ocenę stanu nawierzchni dróg, którymi planowano transportować materiały budowlane do realizacji Zadania 2, przeprowadzono w dniu 3 sierpnia 2011 r., inwentaryzację przekazano Inżynierowi 22 września 2011 r. Zinwentaryzowane zostały drogi: wojewódzkie nr 809 i 828, powiatowe i gminne.

W przypadku Zadania 3 oględziny drogi wojewódzkiej nr 809 przeprowadzono w dniach 1 i 2 maja 2012 r., inwentaryzację przekazano Inżynierowi 15 maja 2012 r. W Zadaniu 4 oględzin dróg dokonano w dniach od 1 do 5 maja 2012 r. Inwentaryzację stanu technicznego dróg lokalnych przekazano Inżynierowi 11 maja 2012 r. Zinwentaryzowano: drogę wojewódzką 809, drogi powiatowe i gminne.

W przypadku Zadania S19 pomiarów wytypowanych dróg dokonano w dniach 1-2 grudnia 2014 r., inwentaryzację przekazano Inżynierowi 22 kwietnia 2015 r. Zinwentaryzowano odcinki drogi nr 19, drogi powiatowe, gminne, Al. Kraśnicką, ul. Wojciechowską, ul. Bohaterów Monte Cassino, ul. Krężnicką i ul. Pasieczną w Lublinie, drogi wojewódzkie (nr 830 i 747).

(dowód: akta kontroli str. 514-516)

Wykonawcy, zgodnie z warunkami umów zawartych z Oddziałem, podpisali porozumienia z zarządcami dróg, regulujące zasady korzystania z dróg na potrzeby realizacji inwestycji. Wykonawcy Zadań 1, 2, 3 i S19 podpisali po trzy porozumienia, a Zadania 4 – jedno porozumienie.

Analizie poddano trzy losowo⁹ wybrane porozumienia.

W porozumieniu z 18 lipca 2011 r. (zmienionym aneksem z 10 lutego 2012 r.) zawartym przez wykonawcę Zadania 1 z Gminą Kurów określono, że stan techniczny pasów drogowych, a w szczególności nawierzchni asfaltowej dróg gminnych, przed rozpoczęciem korzystania przez wykonawcę, jest bezsporny i został ustalony w oparciu o sporządzoną inwentaryzację. Wykonawca zobowiązał się do utrzymania określonych w porozumieniu dróg, w okresie realizacji inwestycji, w stanie zapewniającym możliwość ciągłego wykorzystania ich przez innych użytkowników. Zobowiązany został również do wykonania, w terminie jednego miesiąca od zakończenia korzystania z dróg gminnych, nawierzchni z masy

⁹ Przeprowadzono losowanie proste (generator liczb) za pomocą informatycznego programu wspomagającego postępowania kontrolne (Pomocnik kontrolera).

bitumicznej o grubości co najmniej 4 cm na wykorzystywanych odcinkach drogi nr L000002 i drogi nr 107706L, oraz wyrównania czterech dróg gruntowych. W protokole z 22 października 2013 r. komisja, składająca się z przedstawicieli wykonawcy i Gminy Kurów, stwierdziła, że wykonawca wykonał wszystkie uzgodnione świadczenia rzeczowe związane z korzystaniem z dróg gminnych.

W porozumieniu z 31 października 2011 r. (zmienionym aneksem z 11 października 2012 r.), zawartym pomiędzy wykonawcą Zadania 2 a Zarządem Dróg Wojewódzkich w Lublinie (dalej: ZDW) podano, że stan nawierzchni dróg (nr 809 na odcinku od skrzyżowania z drogą nr 828 do m. Pryszczowa Góra oraz nr 828 od skrzyżowania z drogą 2213L do skrzyżowania z drogą 809) opisany został w protokole oględzin stanowiącym załącznik do porozumienia. Wykonawca zobowiązał się do wykonania w terminie do 30 maja 2013 r. remontu dróg nr 809 i 828, polegającego na frezowaniu korekcyjnym nawierzchni jezdni, ułożeniu warstwy wyrównawczej o grubości min. 2 cm oraz warstwy ścieralnej o grubości 5 cm na całej długości i szerokości odcinków dróg wskazanych przez ZDW. Wykonawca zobowiązał się również do pokrywania wszelkich szkód, także powstałych u innych użytkowników dróg, będących następstwem niewykonania ww. obowiązków. W przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez wykonawcę obowiązków porozumienia ZDW był uprawniony do zlecenia ich wykonania innemu podmiotowi na koszt wykonawcy. W piśmie skierowanym do wykonawcy ZDW stwierdził, że wykonane zostały wszystkie zadania zgodnie z ww. porozumieniem i aneksem.

W porozumieniu z 2 grudnia 2013 r., zawartym pomiędzy wykonawcą Zadania 4 i Powiatem Lubelskim, zobowiązano wykonawcę do przekazania Powiatowi Lubelskiemu 500 t mieszanki mineralno-bitumicznej, którą Powiat miał odebrać własnym transportem. W zamian zezwolono wykonawcy do korzystania z drogi 2224L od strony drogi krajowej nr 82 bez ograniczeń do czasu zakończenia budowy odcinka S-17. Powiat zobowiązał się do niewnoszenia żadnych roszczeń z tytułu korzystania z drogi przez pojazdy budowy Zadania 4. Wykonawca wywiązał się z zawartego porozumienia.

Odcinki dróg użytkowane przez wykonawców odpowiadały drogom transportowym, których stan został zinwentaryzowany przez wykonawców i potwierdzony przez zarządców dróg.

Realizację zawartych porozumień Oddział nadzorował poprzez działania Inżynierów Kontraktu, którzy kontrolowali ich wykonanie. Zamawiający zobowiązał wykonawców do dostarczenia dokumentów świadczących o tym, że wywiązano się z porozumień z zarządcą drogi lokalnej. Oświadczenia te zostaną dołączone do Rozliczenia Ostatecznego, które będzie podstawą do wystawienia Świadectw Wykonania (Subklauzula 11.9).

Ww. porozumienia zawarte zostały w trakcie realizacji inwestycji. Wykonawca Zadania nr 1 zawarł porozumienie z Gminą Kurów 18 lipca 2011 r. – roboty budowlane rozpoczęto 31 marca 2011 r., wykonawca Zadania nr 2 zawarł porozumienie z ZDW w Lublinie 31 października 2011 r. – roboty budowlane rozpoczęto 9 lipca 2011 r., a wykonawca Zadania nr 4 zawarł porozumienie z Powiatem Lubelskim 2 grudnia 2013 r. – roboty rozpoczęto 14 grudnia 2011 r.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że okresy, w jakich wykonawcy korzystali z poszczególnych dróg lokalnych, zostały dostosowane do rzeczywistych potrzeb w zakresie transportu materiałów i wyposażenia na teren budowy oraz etapu realizowanych prac przyjętych w harmonogramie robót. W pierwszym okresie

realizacji umów prowadzono prace przygotowawcze, tj. organizowanie zaplecza budowy, roboty pomiarowe, odhumusowanie terenu (humus składowany na miejscu), wycinkę drzew, roboty rozbiórkowe oraz wykopy. Działania te nie wymagały wykorzystania dróg lokalnych i nie powodowały ich obciążenia niezgodnie z ustawowymi ograniczeniami. W miarę postępu robót, gdy zachodziła konieczność wykorzystania dróg lokalnych, wykonawcy podpisywali porozumienia. Wykonawca Zadania 4 zawarł porozumienie na potrzeby wykorzystania drogi powiatowej do przebudowy ul. Pliszczyńskiej (zgodnie z zatwierdzonym projektem), po zakończeniu robót na odpowiednim odcinku drogi S17.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 463-516, 540, 543-544, 548-549)

W STWiORB (pkt 4 Transport) wykonawcy zobowiązani zostali do pokrycia kosztów naprawy dróg zniszczonych wskutek transportu. W pkt 9.1 STWiORB (Podstawa płatności, Ustalenia ogólne) określono, że koszty okołoinwestycyjne, w tym koszty inwentaryzacji i oceny stanu technicznego oraz naprawy sieci dróg publicznych wykorzystywanych przez wykonawcę do transportu technologicznego oraz objazdów dla ruchu, wykonawca powinien uwzględnić w kosztach pośrednich.

(dowód: akta kontroli str. 264-265, 275-276, 293, 299, 318, 327-328, 345-346, 357, 375, 382)

Zapisy STWiORB zadań 1, 2, 3, 4 i S19 nie określały parametrów diagnostycznych stanu dróg wykorzystywanych przez wykonawców na potrzeby ruchu ciężkiego i nie obejmowały analizy nośności (trwałości) drogi na podstawie ugięć nawierzchni.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że badania diagnostyczne winny być wykonywane m. in. w celu określenia kategorii obciążenia ruchem drogi. Wykonuje je zarządca drogi podczas budowy, kontroli stanu, konieczności wykonania remontu bądź wzmocnienia. Zgodnie z obowiązującymi przepisami organem właściwym, odpowiedzialnym za drogi, są poszczególni zarządcy dróg. Nakładanie na wykonawcę robót na drodze ekspresowej obowiązku diagnozowania stanu dróg lokalnych, byłoby zbędnym wydatkiem środków Skarbu Państwa. Poza tym, będąc dysponentem środków publicznych, GDDKiA nie ma możliwości prawnych, aby zadania zarezerwowane dla innych zarządców dróg były finansowane ze środków Skarbu Państwa, Krajowego Funduszu Drogowego lub UE. GDDKiA nie posiada ustawowych kompetencji w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji i monitoringu dróg publicznych, niebędących drogami krajowymi. Dyrektor dodał, że zarządca drogi lokalnej, w przypadku zawierania porozumienia z wykonawcą robót, mógł zobowiązać wykonawcę do odpowiedniej diagnostyki i określić jej metody. Sposób inwentaryzacji, jak również monitoring realizacji postanowień porozumienia, powinny być dostosowane do możliwości systemu zarządzania drogami lokalnymi przez odpowiednich zarządców dróg.

STWiORB nie określały obowiązku podania przez wykonawców, w sporządzonych inwentaryzacjach dróg transportowych, prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowej ilości mas towarowych i sprzętu podlegającego przewozom.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że warunki kontraktu na roboty określają zakres działań, jakie podjąć musi wykonawca w celu zabezpieczenia interesów zarządców dróg lokalnych w zakresie ewentualnych zniszczeń. Zamawiający zapewnił zarządcom dróg lokalnych dodatkowe narzędzia, oprócz obowiązujących przepisów prawnych, którymi mogą przeciwdziałać szkodom na swoich drogach, wykorzystywanych do transportu związanego z inwestycją Oddziału. Zarządca drogi lokalnej, znając dokładnie jej stan, w przypadku

zadeklarowania przez wykonawcę robót chęci wykorzystania tej drogi do transportu, winien określić ilość mas towarowych i sprzętu, które mogą po niej przejechać, bądź odmówić zawarcia porozumienia i nie zezwolić na transport. Dyrektor wskazał, że wykonawca na etapie uzgadniania treści porozumień, ma wiedzę wynikającą z przedmiaru robót o szacunkowych ilościach towarów do przewiezienia, na tej podstawie jest w stanie oszacować natężenie ruchu i podjąć rozmowy z zarządcą drogi. W przypadku zgody zarządcy drogi lokalnej na używanie drogi do transportu, transport realizowany był przez wykonawcę robót zgodnie z prawem – wyznaczonymi drogami, które dopuszczały poruszanie się pojazdów o danej masie. Wielkości przewożonych mas towarowych (np. materiałów sypkich) były dokładnie określone poprzez ważenie (przy załadunku u sprzedawcy lub na terenie budowy). Każdy wykonawca we własnym zakresie prowadzi logistykę transportową, uwzględniając obowiązujące przepisy, w tym o ruchu drogowym oraz mając na względzie kontrole prawidłowości przewozów przez organy do tego upoważnione.

(dowód: akta kontroli str. 241-384, 540, 544-545)

W kwestii sprawowania przez Oddział nadzoru nad wykonaniem robót drogowych w zakresie zniszczeń powstałych na drogach lokalnych przy budowie dróg ekspresowych oraz prowadzenia monitoringu tras przejazdu mas towarowych i sprzętu, zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że Oddział nadzór nad realizacją zapisów Kontraktu na roboty sprawował poprzez Inżyniera. Problemy, dotyczące transportu, omawiane były na Radach Technicznych i Radach Budowy. Wskazał, że właściwą stroną do nadzorowania robót naprawczych jest zarządca drogi lokalnej, który podpisał porozumienie. GDDKiA nie posiada ustawowych kompetencji w zakresie przeprowadzania monitoringu dróg publicznych, niebędących drogami krajowymi. Inwestor wymagał od wykonawcy robót dokumentu potwierdzającego realizację obowiązków wynikających z porozumienia, jako załącznika przedstawianego wraz z Rozliczeniem Ostatecznym, który będzie podstawą do wystawienia Świadectw Wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 541, 545-546)

Przed przystąpieniem do realizacji poszczególnych etapów pięciu zadań budowy dróg ekspresowych Oddział zatwierdził 74 projekty czasowej organizacji ruchu: Zadanie 1 – 22 projekty, Zadanie 2 – 5 projektów, Zadanie 3 -26 projektów, Zadanie 4 -18 projektów, Zadanie S19 – 3 projekty.

Analiza 15 projektów czasowej organizacji ruchu (po trzy z każdego zadania), stanowiących 20,3% zatwierdzonych, wykazała, że projekty zawierały wszystkie elementy wymienione w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁰. Trzynaście (z 15) projektów organizacji ruchu posiadało wymagane w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia opinie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie oraz odpowiednich zarządów dróg i organów zarządzających ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 552-555)

SIWZ i SWK Zadań 1, 2, 3, 4 i S19 zawierały postanowienia określające zabezpieczenie należytego wykonania zamówienia. Wykonawcy Zadań 1, 2, 3 i 4 wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości stanowiącej 5%, a Zadania S19 – 10% całkowitej ceny ofertowej brutto. Zabezpieczenie służyło

¹⁰ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania kontraktów oraz z tytułu gwarancji jakości.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 51, 75, 100, 164, 517-526)

W umowach z wykonawcami, w Subklauzuli 8.7 SWK, określone zostały kary, m.in.: za przekroczenie czasu na ukończenie robót, z tytułu odstąpienia od kontraktu z winy wykonawcy, za niedotrzymanie terminu na uprzątnięcie placu budowy, za niedotrzymanie terminu usunięcia wad oraz wykonania drobnych zaległych prac określonych w świadectwie przyjęcia.

Przy realizacji Zadań 1, 2, 3, 4 i S19 nie wystąpiły przypadki niewywiązywania się wykonawców z naprawy uszkodzeń dróg lokalnych i Oddział nie naliczał kar umownych, nie wstrzymywał zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia i nie wstrzymywał płatności z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 58-59, 82-83, 107-108, 186-187, 550-551)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zatwierdzenie z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dwóch projektów czasowej organizacji ruchu, pomimo że nie dołączono do nich opinii Lubelskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie i Zarządu Dróg Powiatowych w Lublinie, co było niezgodne z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem:

- w dniu 22 kwietnia 2011 r. Dyrektor Oddziału, działając z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zatwierdził¹¹ projekt czasowej organizacji ruchu Zadania 2 (tom III.2 projektu wykonawczego), do którego nie była dołączona opinia Zarządu Dróg Powiatowych w Lublinie, co naruszało 7 ust. 2 pkt 4 ww. rozporządzenia. Projektowana czasowa organizacja ruchu dotyczyła m.in. utrzymania ciągłości przejazdu dróg powiatowych nr 2209L i 2210L, w związku z przełożeniem odcinka drogi 2209L ponad drogę S17 (wiadukt WD-03) i przełożeniem odcinka drogi 2210L pod drogą S17 (wiadukt WS-04).
- w dniu 11 października 2012 r. zastępca Dyrektora Oddziału (z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA) zatwierdził¹² aneks do projektu tymczasowej organizacji ruchu na czas funkcjonowania drogi objazdowej wraz z wjazdami na plac budowy w ciągu drogi krajowej nr 82 w obrębie projektowanego węzła Włodawa, realizowanego w ramach Zadania 4 budowy drogi S17, do którego nie dołączono opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie, co naruszało 7 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia. Zmiana w stosunku do projektu zatwierdzonego 5 lipca 2012 r. polegała na: korekcie o ok. 36 m włączenia bypassu do śladu drogi krajowej nr 82; korekcie łuku tego włączenia; zmianie miejsca ustawienia znaków, tak aby odpowiadały nowej, skorygowanej trasie bypassu; zmianie lokalizacji wjazdów na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 552-585)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że projekt czasowej organizacji ruchu Zadania 2 stanowił element materiałów przetargowych. Dla możliwości oceny zwiększonych kosztów wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, zawierał dodatkowe elementy w zakresie kolizji z drogami powiatowymi. Zgodnie z warunkami zatwierdzenia, w uwagach, w punkcie 9 klauzuli rozpatrzenia projektu,

¹¹ Klauzula rozpatrzenia projektu organizacji ruchu nr Z2-mz-4081-93/11 z dnia 22.04.2011 r.

¹² Klauzula rozpatrzenia projektu organizacji ruchu nr Z2-mb-4081-301/12 z dnia 11.10.2012 r.

znajduje się zapis, że „przed przystąpieniem do robót projekt należy zaktualizować w dostosowaniu do technologii i przyjętego harmonogramu robót”. Roboty w zakresie kolizji z drogami powiatowymi były realizowane w oparciu o projekty czasowej organizacji ruchu zatwierdzone przez właściwy organ, tj. w tym przypadku Starostę Lubelskiego.

Odnośnie projektu czasowej organizacji ruchu dla Zadania 4, zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że projekt ten nie podlegał kolejnemu opiniowaniu, gdyż jako aneks stanowi korektę włączenia drogi objazdowej w ciągu drogi nr 82 i nie wprowadza zmian w oznakowaniu w stosunku do podstawowego projektu.

Zdaniem NIK przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem jednoznacznie określają czyje opinie wymagane są do zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu i bez nich projekty takie nie powinny być zatwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 603-605)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

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

2.1. Współdziałanie Oddziału GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy dróg ekspresowych

Opis stanu faktycznego

Przedstawiciele samorządów uczestniczyli w posiedzeniach Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych i Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych do rozpatrzenia koncepcji programowej. Uzgadniane były przez samorządy proponowane rozwiązania projektowe w okresie realizacji dokumentacji projektowej w stadium Projektu Budowlanego oraz opiniowane przebiegi tras dróg ekspresowych, wnioski o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi i wnioski o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zapisy umów z wykonawcami dróg ekspresowych zobowiązywały wykonawców do współdziałania z zarządcami dróg lokalnych, poprzez: sporządzenie inwentaryzacji i oceny stanu technicznego dróg wykorzystywanych do transportu budowlanego, uzgodnienie danych inwentaryzacyjnych i sposobu naprawy dróg z zarządcami, podpisanie i wykonanie porozumień, pokrycia kosztów naprawy.

W przypadku zgłaszania problemów dotyczących wykorzystania dróg lokalnych Oddział wzywał wykonawców do ich rozwiązywania, m.in. do wykonania remontu nawierzchni drogi w celu wyeliminowania zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 18-233, 241-384, 541, 546-549)

Odnosnie ewentualnego korzystania przez wykonawców z dróg lokalnych bez zawartych porozumień, zastępca Dyrektora ds. Inwestycji wyjaśnił, że Oddział nie posiada wiedzy o korzystaniu przez wykonawców z dróg w sposób niezgodny z ustawowymi ograniczeniami lub z naruszeniem przepisów o ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 541, 546)

Podczas budowy dróg ekspresowych na terenie powiatów lubelskiego i puławskiego oraz gmin Jastków i Kurów Oddział nie otrzymywał informacji od zarządców dróg samorządowych o planowanych przez nich robotach drogowych. W trakcie realizacji Zadania 1 drogi S17 prowadzone były roboty na drodze wojewódzkiej nr 828, które nie kolidowały z budową drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 8 lipca 2015 do Oddziału wpłynęło 296 skarg i wniosków, z tego trzy skargi i jeden wniosek dotyczyły pogarszającego się stanu dróg lokalnych oraz utrzymania dróg dojazdowych do posesji, w związku z budową dróg ekspresowych.

Skarga osoby prywatnej z 6 lutego 2013 r., dotycząca utrzymywania w nienależytym stanie tymczasowych dróg dojazdowych do posesji w m. Dąbrowica (Zadanie 2), została rozpatrzona przez Oddział negatywnie. W zawiadomieniu z 28 lutego 2013 r. Oddział poinformował, że według Inżyniera Rezydenta wielokrotne kontrole nie potwierdzają stawianych zarzutów. Objazd oznakowany był zgodnie z projektem tymczasowej organizacji ruchu i utrzymywany w należytym stanie.

Również negatywnie Oddział rozpatrzył dwie skargi Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie: z 8 kwietnia 2013 r. – dotyczącą niszczenia jezdni ul. Mełgiewskiej i z 22 kwietnia 2013 r. – dotyczącą niszczenia ul. Pliszczyńskiej (Zadanie 4). Zawiadomieniem z 30 kwietnia 2013 r. Oddział poinformował ww. Zarząd, że to wykonawca jest zobowiązany dokonać inwentaryzacji i oceny stanu technicznego dróg w przypadku korzystania z nich podczas realizacji inwestycji, oraz uzgodnić sposób naprawy z właściwym administratorem dróg. Podano, że wykonawca zadeklarował, iż nie będzie korzystał z dróg innych oprócz krajowych, a w przypadku korzystania z nich podpisze stosowne porozumienia z właściwymi zarządcami. Jednocześnie poinformowano wnoszącego skargę, że w przypadku nieprzestrzegania przepisów ruchu drogowego, w odniesieniu do dopuszczalnych nacisków na oś przez pojazdy obsługujące budowę, odpowiedzialność ponosi wykonawca. W takiej sytuacji należy zgłosić ten fakt do służb zajmujących się respektowaniem przepisów kodeksu drogowego.

Oddział nie uwzględnił wniosku mieszkańców miejscowości Konopnica z 23 marca 2015 r. o wyłączenie tymczasowej drogi dojazdowej do posesji z ruchu pojazdów budowy drogi S19. W zawiadomieniu z 23 kwietnia 2015 r. Oddział poinformował wnioskodawców, że wyłączenie przedmiotowego odcinka z ruchu ciężarówek jest niemożliwe, gdyż odcinek ten jest w pasie drogowym realizowanej inwestycji, dla której Oddział uzyskał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jednocześnie powiadomiono wnioskodawców, że wszelkie uwagi dotyczące stanu nawierzchni drogi dojazdowej były przekazywane wykonawcy, który jest zobowiązany do jej utrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 527-539)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2015 (do czasu niniejszej kontroli) w Oddziale przeprowadzonych zostało 80 kontroli budowy dróg ekspresowych, w tym: w 2012 r. – 19, w 2013 r. – 30, w 2014 r. – 29, w 2015 – 2 kontrole. Kontrole prowadzone były przez: Departament Środowiska GDDKiA (11 kontroli) – w zakresie urządzeń ochrony środowiska, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (56 kontroli) – przestrzeganie przepisów prawa budowlanego, Centralę GDDKiA (1 kontrola) – protokoły odbioru robót, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (1 kontrola), Urząd Kontroli Skarbowej (3 kontrole) – gospodarowanie środkami UE przy budowie dróg ekspresowych, Centrum Unijnych Projektów Transportowych (2 kontrole) – realizacja projektów budowy dróg ekspresowych, PSP (4 kontrole), NIK (1 kontrola), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (1 kontrola) – budowa S17.

(dowód: akta kontroli str. 586-602)

W badanym okresie Delegatura NIK w Lublinie przeprowadziła w Oddziale kontrolę nr P/14/034 „Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych”. Wnioski pokontrolne¹³ dotyczyły: 1) przestrzegania właściwej kolejności poszczególnych etapów przygotowania inwestycji, ustalonej w zarządzeniu Generalnego Dyrektora DKiA określającym stadia i skład dokumentacji projektowej; 2) sprawdzania w toku merytorycznego odbioru dokumentacji projektowej prawidłowości zastosowanego układu współrzędnych geograficznych; 3) zapewnienia dla obiektów trzeciej kategorii geotechnicznej sporządzenia i realizacji indywidualnego programu monitoringu, o którym mowa w „Instrukcji badań podłoża gruntowego”; 4) zapewnienia merytorycznej weryfikacji wyników badań geologicznych i opracowań geotechnicznych, na zasadach określonych w „Instrukcji badań podłoża gruntowego”; 5) podejmowania działań (łącznie z odstępniem od umowy) wobec kontrahentów, którzy nie zapewniają wystarczającego potencjału wykonawczego i nie realizują prac zgodnie z harmonogramem; 6) zapewnienia skutecznej kontroli zleconego nadzoru inwestorskiego.

Wnioski zostały zrealizowane. Przekazana NIK informacja z 19 czerwca 2015 r. o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych była zgodna ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 606-633)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

¹³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 26.05.2015 r. LLU-4101-024-01/2014.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁴, wnosi o zatwierdzanie projektów czasowych organizacji ruchu, po uzyskaniu wymaganych opinii.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykonania
wniosku Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 17 września 2015 r.

Kontroler:
Jacek Romanowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096