



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4110-001-01/2014
R/14/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/14/012 – Działania administracji rządowej i samorządowej w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	Piotr Kręt, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91045 z 8 stycznia 2015 r. Tomasz Otworowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92891 z 22 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze (dalej: Oddział GDDKiA).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Hamera, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Zielonej Górze. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, Oddział GDDKiA był należycie przygotowany w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie dróg ekspresowych. Oddział GDDKiA, przystępując do realizacji budowy drogi ekspresowej S3 (dalej: droga S3), wprowadził zapisy kontraktowe zobowiązujące Wykonawców do sporządzenia planu dróg użytkowanych na potrzeby budowy, uzgodnionego z zarządcami dróg, po których realizowano transport technologiczny. Ponadto Oddział GDDKiA zapewnił sporządzenie przez Wykonawców inwentaryzacji stanu technicznego dróg wykorzystywanych na potrzeby realizacji budowy. Treść warunków kontraktowych każdorazowo uzyskiwała akceptację Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dalej: GDDKiA). Wykonawcy przed zakończeniem inwestycji przekazywali inwestorowi (Oddziałowi GDDKiA) protokoły odbioru stanu technicznego użytkowanych dróg, przeprowadzonych remontów oraz napraw potwierdzonych przez zarządców dróg. Kosztorysy inwestorskie przewidywały koszty utrzymania i naprawy dróg transportowych. Wykonawcy opracowywali wymagane zapisami kontraktowymi dokumentację projektową czasowej organizacji ruchu.

NIK wskazuje jednak, na potrzebę ujednolicenia różnych systemów pomiarowych stanu technicznego eksploatowanych dróg lokalnych, a także prognozowanie natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacowania ilości mas towarowych budowanych odcinków drogi ekspresowej. NIK zauważa ponadto konieczność zwiększonego monitorowania transportu technologicznego w celu uniknięcia sporów pomiędzy Wykonawcami i zarządcami dróg lokalnych.

III. Wyniki kontroli

1. Opracowanie i wdrożenie przez Oddział GDDKiA zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków dróg ekspresowych oraz nadzór nad działalnością Oddziału GDDKiA.

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

Opis stanu
faktycznego

Oddział GDDKiA przygotował i zapewnił wybudowanie w latach 2011-2014 drogi S3 na odcinku Gorzów Wielkopolski – Sulechów w ramach pięciu kontraktów¹ o łącznej długości 80,1 km. Wartość robót budowlanych wyniosła 1.883,2 mln zł. Ponadto wybudowany został fragment² autostrady A2 na odcinku Świecko – Nowy Tomyśl, której inwestorem był koncesjonariusz³, realizujący inwestycje zgodnie z Umową o Budowę i Eksploatację Autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 27-30)

Oddział GDDKiA otrzymał⁴ z Wydziału Koordynacji Postępowań Przetargowych Departamentu Realizacji Inwestycji GDDKiA wzorcowe dokumenty Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) na roboty budowlane oraz na nadzór w tym m.in. Szczególne Warunki Kontraktu (dalej: SWK).

Opracowanie stanowiło podstawę do sporządzenia dokumentów w ramach przygotowania postępowań przetargowych. Projekty SIWZ, opracowane przez Oddział GDDKiA, uzyskały każdorazowo akceptację Departamentu Realizacji Inwestycji GDDKiA.

SWK uzupełniały oraz poprawiały zapisy „Warunków kontraktuna urządzenia i budowę z projektowaniem dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez wykonawcę” Cosmopoli Consultants, wydanie angielsko – polskie 2000 (tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC⁵ 1999 (dalej: warunki FIDIC).

Wzorcowe SWK, jako odrębny dokument, zostały przekazane Oddziałowi GDDKiA przez Departament Realizacji Inwestycji GDDKiA w listopadzie 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 734-736, 821-840)

Dla każdego kontraktu Oddział GDDKiA zawierał umowy z Konsultantami (podmiot świadczący usługi consultingowe), na zarządzanie poszczególnymi projektami (odcinkami drogi S3), w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót. Konsultant każdorazowo wyznaczał Inżyniera dla celów kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 1098-1123)

SWK określały zobowiązania Wykonawców robót m.in. w zakresie sporządzenia planu zabezpieczenia dowozu materiałów budowlanych po istniejącej sieci dróg oraz

¹Kontrakt I „Budowa drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp. – Nowa Sól, podzadanie: Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz w km 0+(-)500 do 37+146, odcinek 2 od Gorzowa Wlkp. do węzła Skwierzyna 1 od km 0+(-)500 do km 18+040”; Kontrakt II „Budowa drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp. – Nowa Sól, podzadanie: Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz w km 0+(-)500 do 37+146, odcinek 1 i 3 od węzła Skwierzyna 1 do Międzyrzecza od km 18+040 do km 37+146”; Kontrakt III „Budowa drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp. – Nowa Sól, podzadanie: węzeł Międzyrzecz Południe – węzeł Sulechów w km 0+000 do 42+953,96, odcinek 1 od km 0+000 do km 17+100”;

Kontrakt IV „Budowa drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp. – Nowa Sól, podzadanie: węzeł Międzyrzecz Południe – węzeł Sulechów w km 0+000 do 42+953,96, odcinek 2 od km 17+100 do km 24+500”;

Kontrakt V „Budowa drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp. – Nowa Sól, podzadanie: węzeł Międzyrzecz Południe – węzeł Sulechów w km 0+000 do 42+953,96, odcinek 3 i 4 od km 24+500 do km 42+953,96”.

² Km 1+995 do km 107+900

³ Autostrada Wielkopolska S.A.

⁴ 28 maja 2009 r.

⁵ Federation Internationale Des Ingenieurs-Conseils (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów).

ewentualnych drogach technologicznych, przeprowadzania inwentaryzacji fotograficznej stanu technicznego dróg oraz budynków przed realizacją zadania a także uzyskania zgody inżyniera na zamknięcie dostępu do drogi publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 743-811)

Ponadto Szczegółowa Specyfikacja Techniczna⁶ (dalej: SST), stanowiąca integralną część umowy, zobowiązywała w Wymaganiach Ogólnych, Wykonawców przed przystąpieniem do robót, do przedstawienia Inżynierowi do zatwierdzenia uzgodnionego z odpowiednimi zarządcami dróg, organem zarządzającym ruchem oraz Policją projekt organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy. Ponadto Wykonawcy przed rozpoczęciem robót budowlanych, zobowiązani byli do sporządzenia inwentaryzacji istniejącej zabudowy zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie pasa drogowego, jak również studni i dróg dojazdowych leżących w strefie wpływu drgań oraz innych skutków prowadzenia robót, dokumentując stan techniczny tych obiektów. Nieodzowną częścią tej dokumentacji powinny być zdjęcia, skatalogowane w sposób nie budzący wątpliwości, co do momentu ich wykonania oraz obiektów, które dokumentują. Wykonawcy zobowiązani byli do podpisania dwustronnych protokołów z zarządcami dróg lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 485-556)

Analizie poddano dwa kontrakty⁷ (dalej: Kontrakt I i II). Oddział GDDKiA zawarł umowy z wykonawcami Kontraktów I i II, 16 czerwca 2011 r. Wykonawcy przekazali Oddziałowi GDDKiA sporządzoną dokumentację stanu technicznego dróg wykorzystywanych dla celów transportowych wypełniając obowiązki wynikające z zapisów SWK oraz SST. W skład dokumentacji wchodziły zdjęcia z oznaczeniem czasu i miejsca ich wykonania oraz ocena stanu nawierzchni jezdni dróg.

W przypadku Kontraktu I do opracowania oceny stanu nawierzchni jezdni dróg wykorzystano system SAND⁸ (System Analiz Nawierzchni Drogowych). Działanie systemu oparte było na skanowaniu nawierzchni jezdni przy pomocy szerokopasmowych skanerów laserowych umieszczonych na pojeździe badawczym oraz na sporządzeniu dokumentacji fotograficznej otoczenia drogi przy pomocy zainstalowanych na pojeździe kamer. Dzięki badaniom uzyskano m.in. dokumentację pomiarową, ocenę deformacji nawierzchni (uszkodzeń) oraz pomiar miarodajnej głębokości kolein.

(dowód: akta kontroli str. 93-144, 557-597)

W przypadku Kontraktu II Wykonawca dokonał wizualnej oceny stanu nawierzchni utwardzonych metodą BIKB⁹. Podczas wykonywania przeglądów uwzględniano trzy główne grupy uszkodzeń nawierzchni: uszkodzenia powierzchniowe, odkształcenia nawierzchni oraz uszkodzenia strukturalne.

(dowód: akta kontroli str. 598-682)

Odcinki dróg użytkowane przez Wykonawców odpowiadały planowi dróg do transportu mas towarowych i sprzętu. Wykonawcy każdorazowo zawierali porozumienia z zarządcami dróg lokalnych w zakresie użytkowania ich na potrzeby realizacji robót kontraktowych.

⁶ Której zakres został określony w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego.

⁷ Kontrakt I „Budowa drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp. – Nowa Sól, podzadanie: Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz w km 0+(-)500 do 37+146, odcinek 2 od Gorzowa Wlkp. do węzła Skwierzyna 1 od km 0+(-)500 do km 18+040”; Kontrakt II „Budowa drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp. – Nowa Sól, podzadanie: Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz w km 0+(-)500 do 37+146, odcinek 1 i 3 od węzła Skwierzyna 1 do Międzyrzecza od km 18+040 do km 37+146”;

⁸ Metoda opracowana w firmie Mentor Consulting sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu

⁹ Metoda ta została opracowana przez Biuro Inżynierskie K. Błażejowskiego w latach 1997-1998 i rozwijana we współpracy z Instytutem Badawczym Dróg i Mostów w Warszawie.

Inwentaryzacja stanu istniejących budynków zlokalizowanych w pobliżu terenu budowy i narażonych na oddziaływanie robót została wykonana zgodnie z warunkami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 557-682)

Zgodnie z pkt 1.5.10 SST Wykonawcy zostali zobowiązani do poniesienia wszelkich kosztów związanych z naprawami dróg, które zostały uszkodzone wskutek prowadzenia transportu Wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 485-556)

W kosztorysie budowlanym (w części Wymagania Ogólne), określano koszty inwentaryzacji stanu dróg lokalnych oraz usunięcia ewentualnych uszkodzeń, w pozycji „Koszty inwentaryzacji, oceny stanu technicznego i ustalenia z administratorem sposobu naprawy dróg publicznych, wykorzystywanych przez wykonawcę do transportu technologicznego podczas realizacji robót oraz wykonanie naprawy po okresie użytkowania”. Kalkulacji kosztów Wykonawcy dokonywali podczas sporządzania ofert przetargowych. Dla Kontraktu I wartość takiej pozycji kosztorysowej wyniosła 1.145.025,00 zł /netto/, dla Kontraktu II 1.450.000,00 zł /netto/.

(dowód: akta kontroli str. 862-864, 874-975)

Zgodnie z zapisami pkt 1.5.4 SST Wykonawcy Kontraktów I i II w sposób uzgodniony z Inżynierem, umieścili tablice informacyjne o budowie oraz zorganizowali 21 lipca 2011 r. spotkanie inauguracyjne rozpoczęcie budowy z udziałem m.in. parlamentarzystów, wojewody lubuskiego, władz samorządowych, inwestora oraz przedstawicieli mediów.

(dowód: akta kontroli str. 862-873)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena stanu technicznego nawierzchni drogowych jest określona na podstawie parametrów takich jak równość, właściwości przeciwpoślizgowe, cechy powierzchniowe, nośność. Zapisy SST nie określały parametrów diagnostycznych stanu dróg wykorzystywanych przez Wykonawców na potrzeby ruchu ciężkiego. Wykonawcy sporządzili oceny stanu technicznego nawierzchni dróg wg różnych systemów pomiarowych. W obu nie dokonano analizy nośności (trwałości) drogi na podstawie pomiarów ugięć nawierzchni. Badania te powinny być wykonane zarówno przed dopuszczeniem ruchu technologicznego jak i po zakończeniu robót. Jedynie kompletność i aktualność danych o stanie nawierzchni zapewnić może zaplanowanie i przeprowadzenie odpowiedniego zakresu remontów takich dróg, które wpłyną na ich trwałość.

1.2. Nadzór nad działalnością oddziału GDDKiA oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli.

W latach 2012-2014 w Oddziale GDDKiA została przeprowadzona jedna kontrola¹⁰ w zakresie budowy dróg ekspresowych i autostrad. Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Zielonej Górze w temacie – Działania GDDKiA na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych. Wniosek pokontrolny dotyczył zawierania umów na nadzór inwestorski w terminie umożliwiającym zweryfikowanie przez Inżyniera dokumentacji projektowej przed rozpoczęciem robót budowlanych. Oddział GDDKiA powiadomił Delegaturę o przyjęciu wniosku do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 27-92)

¹⁰ Wystąpienie pokontrolne z 31 grudnia 2013 r. (Numer Kontroli P/13/082).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie i wdrożenie przez Oddział GDDKiA zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków dróg ekspresowych.

2. Współdziałanie oddziału GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Minimalizacja negatywnych skutków wykorzystywania tych dróg podczas budowy odcinków dróg ekspresowych.

Podstawowymi dokumentami zabezpieczającymi realizację Kontraktów I i II były w szczególności: umowa, SWK, warunki FIDIC, SIWZ, Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych, dokumentacja projektowa, oferta wykonawcy z dnia złożenia wraz z załącznikami.

Umowy pomiędzy Wykonawcami a Oddziałem GDDKiA, zawierały nazwę zadania inwestycyjnego, długość budowanego odcinka, wartość kontraktu, termin zakończenia inwestycji oraz dokumenty stanowiące jej integralną część.

W obu Kontraktach SWK zawierały zapisy dotyczące kar umownych (klauzula 8.7). Regulacje te dotyczyły w szczególności:

- kar za przekroczenie czasu na ukończenie robót w wysokości 0,01% zaakceptowanej kwoty kontraktowej za każdy dzień zwłoki,
- kar za odstąpienie od kontraktu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w wysokości 10% zaakceptowanej kwoty kontraktowej,
- kar za niewykonanie wymaganej minimalnej ilości robót w terminie ustalonym w załączniku do oferty – dane kontraktowe w wysokości 0,01% zaakceptowanej kwoty kontraktowej.

W kontraktach I i II nie wystąpiły przypadki naliczenia kar umownych Wykonawcom.

(dowód: akta kontroli str. 27-31, 93-484)

Przed przystąpieniem do robót budowlanych, zgodnie z pkt 1.5.4 SST, Wykonawca Kontraktu II przedstawił Inżynierowi do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu i zabezpieczenia robót w okresie trwania budowy¹¹. Projekt został wykonany w oparciu o wytyczne określone w dokumentacji kontraktowej¹² oraz zawierał wszystkie elementy, o których mowa w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹³. Projekt został zatwierdzony przez Starostę Międzyrzeckiego oraz posiadał pozytywną opinię Zarządu Dróg Powiatowych w Międzyrzeczu i Komendanta Powiatowego Policji w Międzyrzeczu.

(dowód: akta kontroli str. 485-556, 683-733)

W czasie realizacji Kontraktu II wystąpił jeden przypadek zamknięcia dostępu do drogi publicznej¹⁴ w związku z przyjętym sposobem zabezpieczenia robót związanych z budową wiaduktu drogowego¹⁵. Na odcinku drogi o długości 4,5 km zlokalizowano nowo budowany wiadukt nad drogą S3. Zgodnie z zatwierdzonym projektem tymczasowej organizacji ruchu wyznaczono objazd innymi drogami

¹¹ Projekt tymczasowej organizacji ruchu dla obiektów WS 13, WD 15 oraz WD 16.

¹² Tom 1.8 Projektu Wykonawczego „Organizacja ruchu na czas budowy – zasady”

¹³ Dz. U. z 2003 r. Nr 177 poz. 1729

¹⁴ Droga powiatowa nr 1350F

¹⁵ WD-15.

powiatowymi. Wykonawca uzyskał wymaganą zapisami SWK¹⁶ zgodę Inżyniera na zamknięcie drogi.

(dowód: akta kontroli str. 120-144, 717-733, 862-865)

Wykonawcy na czas prowadzonych robót podpisali umowy oraz zawarli porozumienia z zarządcami dróg regulujące zasady ich wykorzystania na potrzeby realizacji Kontraktów.

W ramach obu kontraktów Wykonawcy przedstawili Oddziałowi GDDKiA porozumienia z zarządcami dróg, po których zgodnie z planem sieci dróg¹⁷, prowadzony był ruch technologiczny. Plan zawierał mapę sytuacyjną z oznaczeniem odcinków dróg wraz z ich długością, po których Wykonawca realizowali potrzeby transportowe materiałów budowlanych.

Dla Kontraktu I umowy udostępnienia dróg zostały zwarte z Miastem Gorzów Wlkp. (10 czerwca 2013 r.), z Gminą Deszczno (25 sierpnia 2011 r.) oraz z Nadleśnictwem Skwierzyna (17 listopada 2011 r.).

Natomiast dla Kontraktu II umowy takie zawarto z Powiatem Międzyrzeckim (17 października 2011 r.), z Gminą Międzyrzecz (1 lutego 2012 r.), z Gminą Bledzew (14 października 2011 r.), Nadleśnictwem Międzyrzecz (2 listopada 2011 r.) oraz z Nadleśnictwem Skwierzyna (24 listopada 2011 r.).

Porozumienia określały m.in. obowiązek sporządzenia dokumentacji fotograficznej udostępnianych dróg, uproszczonego opisu stanu technicznego dróg w chwili ich przekazania, przeprowadzania napraw, remontów oraz zabiegów utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 557-682)

Oddział GDDKiA uczestniczył w negocjacjach dotyczących podpisania porozumienia pomiędzy Wykonawcą a Miastem Gorzów Wlkp. Wykonawca zwrócił się do Urzędu Miasta Gorzów Wlkp. z propozycją poprowadzenia ruchu ulicami Gorzowa Wlkp. na czas zamknięcia obwodnicy Miasta. Na prośbę Wykonawcy w kolejnym spotkaniu udział wziął przedstawiciel Oddziału GDDKiA. Wg informacji Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp., pomimo prośby skierowanej do Oddziału GDDKiA o udział w porozumieniu w charakterze gwaranta, Oddział GDDKiA odmówił. Ostatecznie wykonawca zawarł porozumienie z Miastem Gorzów Wlkp., do którego złożył zabezpieczenie należytego wykonania umowy i usunięcia wad w formie gwarancji bankowej w wysokości około 86% wartości nakładów¹⁸ leżących po stronie Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 827-861, 970-982)

Zgodnie z informacją uzyskaną od Burmistrza Skwierzyny, Wykonawca korzystał z dróg gminnych bez zawartego porozumienia. W trakcie realizacji Kontraktu I doszło do korzystania z dróg Gminy Skwierzyna w obrębie miejscowości Trzebieszewo bez zezwolenia zarządcy drogi.

Kierownik Projektu¹⁹ wyjaśnił, że z dróg gminnych na terenie miejscowości Trzebieszewo korzystały pojazdy firm, nie związane bezpośrednio z realizacją robót w ramach Kontraktu I. Wykonawca realizował swoje potrzeby transportowe wyłącznie po drogach objętych porozumieniami z poszczególnymi zarządcami dróg.

(dowód: akta kontroli str. 999-1007, 1132-1134)

Po dokonaniu przeglądów technicznych obu użytkowanych odcinków dróg, nastąpił odbiór końcowy prac remontowych i naprawczych potwierdzony protokołami przez zarządców dróg w zakresie określonym porozumieniem. Zobowiązania

¹⁶ Klauzula 4.14

¹⁷ Sieć obejmowała odpowiednio po 13 odcinków dróg. Wykonawca sporządził ocenę stanu technicznego powierzchni dróg.

¹⁸ 600 tys. zł netto.

¹⁹ Zgodnie z SST osoba wymieniona w danych kontraktowych będąca przedstawicielem Oddziału GDDKiA, o której wyznaczeniu poinformowany jest Wykonawcy, odpowiedzialna za administrowanie Kontraktem.

Wykonawców wobec zarządców dróg z tytułu porozumień dotyczących użytkowania dróg zostały zakończone bez roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 557-682)

W trakcie realizacji Kontraktu II na wniosek Wójta Gminy Bledzew zorganizowano spotkanie z udziałem przedstawiciela Oddziału GDDKiA w sprawie uszkodzenia wyznaczonego zgodnie z projektem czasowej organizacji ruchu objazdu w obrębie budowanego wiaduktu WD-16 na drodze powiatowej nr 1295F. W wyniku porozumienia Wykonawca dokonał niezbędnych napraw oraz zapewnił poprawę stanu technicznego objazdu.

(dowód: akta kontroli str. 734-742, 812-816)

Zarząd Dróg Powiatowych w Międzyrzeczu zgłosił w trakcie Rady Budowy²⁰ dotyczącej realizacji robót związanych z Kontraktem II fakt nadmiernych obciążeń dróg powiatowych nr 1213F, 1354F oraz 1359F, spowodowanych przez pojazdy transportowe Wykonawcy robót. W związku z tym, Wykonawca niezwłocznie wstrzymał transport kruszywa ze wskazanej lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 734-736, 817-820)

Dokumenty stanowiące integralną część kontraktu I i II spełniały wymóg art.147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ i zawierały zabezpieczenie należytego wykonanie umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1027-1034)

Wykonawcy, zgodnie z SWK (na formularzu ofertowym 2.1.), udzielili pisemnych gwarancji należytego wykonania umowy. Okres gwarancji jakości dla danego elementu robót rozpoczynał bieg z datą wydania świadectwa przejęcia (odbioru). Wykonawcy dostarczyli pisemną gwarancję należytego wykonania umowy wraz z wystąpieniem o wydanie świadectwa przejęcia.

(dowód: akta kontroli str. 93-484)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

SST nie określała obowiązku Wykonawców w zakresie podania prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowej ilości mas towarowych i sprzętu podlegającego przewozom w ramach sporządzonych planów dróg transportowych. Wzrost natężenia ruchu oraz obciążeń osi pojazdów ciężarowych jest podstawową przyczyną degradacji nawierzchni drogowych. Konstrukcja nawierzchni drogi posiada określoną nośność nawierzchni, czyli zdolność przenoszenia obciążeń od przejeżdżających pojazdów. Z nośnością nawierzchni ściśle jest związane pojęcie trwałości zmęczeniowej, która oznacza liczbę przejść osi obliczeniowych, jaką nawierzchnia może przenieść aż do osiągnięcia stanu granicznego nośności, a więc przez cały swój obliczeniowy okres eksploatacji. Posiadając ww. dane zarządcy dróg mogą rozważyć wprowadzenie limitów obciążeń na drogach.

2.2. Współdziałanie Oddziału GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych.

Opis stanu
faktycznego

1. Zapisy kontraktowe pomiędzy Wykonawcami robót drogowych a Oddziałem GDDKiA w sposób jednoznaczny wskazywały Wykonawców jako zobowiązanych do zawarcia porozumień z zarządcami dróg lokalnych w celu korzystania z odpowiedniej kategorii drogi do budowy drogi S3. Ze względu na specyfikę wykonywanych robót liniowych, drogi lokalne używane były na różnych etapach realizacji kontraktu. Oddział GDDKiA zastrzegł sobie w SWK zapłacenie ostatniej faktury wykonawcy robót, dopiero po przedłożeniu protokołów końcowych z odbioru naprawionych dróg lokalnych.

²⁰ Protokół z Rady Budowy nr 22 z 13 czerwca 2013 r.

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm

(dowód: akta kontroli str.193-214)

Oddział GDDKiA, w ramach podpisanych umów obejmujących Kontrakty I i II, nałożył na Wykonawców obowiązek dbania o stan dróg użytkowanych przez nich poprzez:

- wymóg sporządzenia dokumentacji stanu technicznego istniejących dróg lokalnych, znajdujących się w najbliższym otoczeniu inwestycji oraz w dalszej odległości, wykorzystywanych do ciężkiego transportu Wykonawcy,
- podpisanie dwustronnych protokołów z zarządcami dróg użytkowanych przez Wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 106,485-520)

Odnosząc się do sposobu zabezpieczenia interesów zarządców dróg gminnych i powiatowych Dyrektor Oddziału GDDKiA podał, że wykonawcy na czas prowadzonych robót podpisali umowy oraz zawarli porozumienia z właściwymi zarządcami dróg regulujące zasady korzystania z nich na potrzeby prowadzonych robót. Na Wykonawców nałożony został również obowiązek opracowania oraz uzgodnienia z właściwymi zarządcami dróg tymczasowych organizacji ruchu w celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników drogi w okresie trwania budowy podczas prowadzonych robót. W ocenie Dyrektora Oddziału GDDKiA powyższy system się sprawdził, nie było tym samym potrzeby ustalenia oraz podejmowania dodatkowych wspólnych działań z innymi zarządcami dróg w zakresie przeciwdziałania powstawaniu zniszczeń przy budowie drogi S3.

(dowód: akta kontroli str. 27-29)

2. Oddział GDDKiA przekazywał oświetlenie drogi S3 gminom na podstawie porozumień wraz z protokołami zdawczo – odbiorczymi na mocy art. 32 ust. 5 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²². Po ukończeniu realizacji Kontraktu I oraz II (15 maja 2014 r.) Oddział GDDKiA przekazał oświetlenie drogowe trzem²³ z sześciu gmin (wg stanu na 25 lutego 2015 r.), na których zlokalizowane zostało oświetlenie drogi S3. Władze samorządowe Gorzowa Wielkopolskiego, Skwierzyny oraz Międzyrzecza odmówiły podpisania porozumień w sprawie jego utrzymania. W przypadku Gminy Skwierzyna oraz Gminy Międzyrzecz trwały negocjacje treści porozumień. Miasto Gorzów Wlkp. zgłosiło zastrzeżenia do przekazanej dokumentacji powykonawczej oświetlenia drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 876-879, 905-909, 913-959, 970-973, 983-993, 999-1000, 1008-1009)

Realizacja dalszych Kontraktów III, IV oraz V została ukończona w zależności od odcinków w okresie od 27 maja 2013 r. do 21 sierpnia 2013 r. Na odcinku Międzyrzecz – Sulechów na terenie gmin Międzyrzecz oraz Sulechów zostało zmodyfikowane istniejące oświetlenie w rejonie węzłów drogowych. Oddział GDDKiA przekazał gminom zaktualizowaną dokumentację techniczną oświetlenia drogowego, która umożliwiła zmianę umów z dostawcami energii elektrycznej.

Wg stanu na 25 lutego 2015 r., Gmina Świebodzin odmówiła podpisania porozumienia, jednocześnie deklarując gotowość ponoszenia kosztów energii elektrycznej związanej z użytkowaniem oświetlenia drogi S3. Oddział GDDKiA wystawiał noty księgowe obciążające gminę Świebodzin kosztami energii.

(dowód: akta kontroli str. 876-904, 910-912, 942-945, 956-959, 1008-1009)

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 260

²³ Gmina Przytoczna, Gmina Bledzew, Gmina Deszczno.

W świetle obowiązującego stanu prawnego, kwestię finansowania oświetlenia drogowego reguluje art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²⁴, zgodnie z którym finansowanie dróg znajdujących się na terenie gminy należy do ich zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną. Podobnie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁵, do zadań własnych gminy zalicza się zaopatrzenie m.in. w energię elektryczną. Przez finansowanie oświetlenia należy rozumieć, zgodnie z art. 3 pkt 22 ustawy o samorządzie gminnym, finansowanie kosztów energii pobieranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z informacji uzyskanych od zarządców dróg lokalnych wynika, że Wykonawcy korzystali również z dróg lokalnych, bez zawartych porozumień (np. na terenie Gminy Skwierzyna). Stanowi to o potrzebie bieżącego monitorowania tras przejazdu mas towarowych i sprzętu, którego niewystarczający zakres doprowadził do sporów pomiędzy wykonawcami robót drogowych a zarządcami dróg lokalnych. Ostatecznie sprawy te zostały załatwione i podpisano protokoły z naprawy dróg z ich zarządcami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współdziałanie Oddziału GDDKiA z zarządcami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystywania tych dróg podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

IV. 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 Kontroli²⁶, wnosi o rozważenie wdrożenia:

- 1) jednolitego systemu diagnostycznego (parametrów) stanu technicznego nawierzchni dróg, wykorzystywanych przez wykonawców robót do celów transportowych, zarówno przed rozpoczęciem jak i po zakończeniu robót budowlanych,
- 2) szczegółowych wymagań dotyczących, sporządzanych przez wykonawców, planów dróg transportowych w zakresie określania przewidywanej masy przewożonych materiałów i sprzętu, na poszczególnych odcinkach użytkowanych dróg.

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 Poznaniu.

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.

²⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zmianami

Poznań, 31 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Kręt
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

Kontroler
Tomasz Otworowski
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis