



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR. 410.012.04.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Jerzy Skowroński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94030 z dnia 25 maja 2015 r. 2. Ksymena Kramarczyk, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94037 z dnia 17 czerwca 2015 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (dalej: „GDDKiA Oddział we Wrocławiu” lub „Oddział”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Radoń - Dyrektor GDDKiA Oddziału we Wrocławiu ¹ (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność GDDKiA Oddziału we Wrocławiu w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie dróg ekspresowych³.

Na ocenę ogólną działalności Oddziału wpływ miały pozytywne ustalenia kontroli, a w szczególności uwzględnienie w kontraktach z wykonawcami budowanych odcinków dróg ekspresowych wymagań mających na celu ochronę dróg lokalnych przed zniszczeniami spowodowanymi transportem prowadzonym na potrzeby budowy dróg ekspresowych, zwłaszcza, że wymogi te były następnie odzwierciedlane w umowach zawartych przez wykonawców odcinków dróg ekspresowych z samorządami udostępniającymi im drogi lokalne.

NIK zwraca przy tym uwagę, że pełna ocena skuteczności skontrolowanej działalności GDDKiA Oddziału we Wrocławiu będzie możliwa dopiero po zakończeniu budowy odcinków dróg ekspresowych S-5 i S-3⁴. Niemniej jednak, w ocenie NIK, istnieje potrzeba zintensyfikowania bieżącej współpracy Oddziału z samorządami w celu przekazywania wyczerpujących informacji o zawartych w kontraktach na budowę dróg ekspresowych warunkach służących ochronie dróg lokalnych i zapewnienia pełnej realizacji tych warunków przez wykonawców oraz rozszerzenia wymagań kontraktowych w zakresie określenia przez wykonawców masy

¹ Od 31 maja 2008 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęte zostały działania w zakresie zapobiegania niszczeniu dróg lokalnych w trakcie realizacji drogi ekspresowej S-8, S-5 i S-3 w latach 2012-2014, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

⁴ Inwestycji z zaplanowanym zakończeniem w roku odpowiednio 2017 i 2018.

przewożonych w związku z budową dróg ekspresowych materiałów i sprzętu na poszczególnych odcinkach użytkowanych dróg lokalnych.

Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość polegała na zaniechaniu przez Oddział udzielenia odpowiedzi na dwa monity DSDiK związane z degradacją drogi wojewódzkiej o nr 340, po której prowadzony był transport technologiczny materiałów na budowę drogi ekspresowej S-8. NIK ocenia takie postępowanie jako nierzetelne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2012 – 2014 badanego okresu organizację i zakres działania komórek organizacyjnych GDDKiA Oddziału we Wrocławiu ustalały Regulaminy Organizacyjne wprowadzone dwoma zarządzeniami Dyrektora Oddziału⁵ (dalej: „Regulamin Organizacyjny”). Stosownie do zapisów Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr 26/2009 z 30 grudnia 2009 r. (wraz ze zmianami), obowiązującego do 31 stycznia 2013 r., zadania związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji należały do zadań dwóch odrębnych pionów, podległych odpowiednio Z-cy Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji oraz Z-cy Dyrektora ds. Realizacji Inwestycji. Z dniem 1 lutego 2013 r., w konsekwencji zmiany schematu organizacyjnego Oddziału⁶, zadania te należały do komórek organizacyjnych podległych Z-cy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji.

Zadania z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji wykonywało od 34 do 53 pracowników Oddziału, z czego według stanu na: 1 stycznia 2012 r. - 42 pracowników czterech wydziałów, 31 grudnia 2012 r. - 53 pracowników czterech wydziałów, 31 grudnia 2013 r. - 34 pracowników dwóch wydziałów i jednego zespołu oraz 31 grudnia 2014 r. - 40 pracowników dwóch wydziałów i jednego zespołu. Osoby kierujące wydziałami i zespołami wykonującymi zadania z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji posiadały wyższe wykształcenie oraz stosowne uprawnienia (np. budowlane w specjalności drogowej do projektowania bez ograniczeń, konstrukcyjno-inżynierskiej z zakresu dróg, geodezyjne).

W dniu 31 grudnia 2014 r.⁷ w Oddziale wprowadzono, z datą obowiązywania od 1 stycznia 2015 r., nowy Regulamin Organizacyjny. Stosownie do jego zapisów kierowanie i nadzorowanie spraw związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji należy do właściwości Z-cy Dyrektora ds. Inwestycji, któremu podlega m.in., wykonujący funkcję Inwestora - Wydział Realizacji wraz z Zespołem Kierowników Projektów. Do szczególnych zadań Wydziału Realizacji należało, 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 robót i usług realizowania zobowiązań wynikających z zawartych umów, prowadzenie i kontrola zleconego nadzoru inwestorskiego.

(dowody: akta kontroli str. 35-40, 30-32)

⁵ [1] Zarządzeniem nr 26/2009 r. z 30 grudnia 2009 r. zmienionym siedmioma zarządzeniami, [2] zarządzeniem nr 12/2013 z 4 marca 2013 r. zmienionym jednym zarządzeniem.

⁶ Wprowadzonego zarządzeniem nr 7/2013 z Dyrektora Oddziału z 30 stycznia 2013 r.

⁷ Zarządzeniem nr 90/2014.

2. Według stanu na 31 grudnia 2014 r., łączna długość dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału wynosiła 1.308,977 km i była krótsza o 9,804 km od długości tych dróg według stanu na 1 stycznia 2012 r. (1.318,781 km).

W okresie objętym kontrolą GDDKiA Oddział we Wrocławiu realizował trzy następujące zadania inwestycyjne dotyczące budowy dróg ekspresowych:

- zadanie pn. „Budowa drogi ekspresowej S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców” - etap I: Wrocław – Oleśnica oraz etap II Oleśnica – Syców (realizowane w latach 2009-2012);

- zadanie pn. „Budowa drogi ekspresowej S-3 Nowa Sól – Legnica” zadanie III od węzła Kaźmierzów do węzła Lubin Północ⁸ (rozpoczęte w grudniu 2014 r. z planowanym zakończeniem w 2018 r.);

- zadanie pn. „Budowa drogi ekspresowej S-5 Poznań – Wrocław, odcinek węzeł Korzeńsko – Wrocław (A-8, węzeł Widawa) z podziałem na trzy zadania” (rozpoczęte w lipcu 2014 r. z planowanym zakończeniem w 2017 r.).

Łączna długość dróg krajowych zlokalizowana na obszarach powiatów i gmin, na których realizowanie były budowy ww. dróg ekspresowych, wynosi 361,485 km.

(dowody: akta kontroli str. 18-26)

2. GDDKiA Oddział we Wrocławiu nie opracował i nie wdrożył własnych wewnętrznych zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych powstałych w trakcie budowy odcinków dróg ekspresowych. Koszty te były przy tym uwzględniane w kosztorysach inwestorskich realizowanych w badanym kresie przez Oddział inwestycji budowy dróg ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 8, 73)

Z analizy trzech kosztorysów inwestorskich w części dotyczącej tzw. „Wymagań ogólnych”, odnoszących się do: budowy drogi ekspresowej S-8 Syców – Wrocław (etap I i etap II) oraz budowy S-5 Poznań – Wrocław zadania nr 3, wynika, że Oddział uwzględnił w nich koszty związane z korzystaniem przez wykonawców dróg ekspresowych z dróg lokalnych i ich napraw. Kwoty tych kosztów zostały ujęte zbiorczo w pozycji *„Drogi tymczasowe oraz dodatkowe objazdy/przejazdy i organizacja ruchu na czas budowy”* dla Budowy S-8 (etapu I i etapu II) oraz stanowiły odrębną pozycję kosztorysową zdefiniowaną jako *„Koszt inwentaryzacji, oceny stanu technicznego i ustalenia z administratorem sposobu naprawy dróg publicznych, wykorzystywanych przez Wykonawcę do transportu podczas realizacji robót oraz wykonanie naprawy po okresie użytkowania”* dla budowy S-5 zadania nr 3.

Kwoty tych kosztów wynosiły odpowiednio: 1.038,3 tys. zł, 7.595,3 tys. zł dla budowy S-8 (etapu I i etapu II) oraz 960,0 tys. zł dla budowy S-5.

Jak wskazał Dyrektor Oddziału, koszty związane z naprawą szkód powstałych na drogach lokalnych w związku z budową dróg ekspresowych S-8 i S-5 były określane przez profesjonalne podmioty wyłonione w ramach postępowań przetargowych w oparciu o: [1] doświadczenia wynikające z realizacji przez GDDKiA wcześniejszych inwestycji; [2] wiedzę na temat lokalizacji kopalń kruszyw, wytwórni mas bitumicznych, producentów betonów, producentów prefabrykatów – położonych w bliskim sąsiedztwie planowanej inwestycji; [3] wiedzę

⁸ Budowa drogi ekspresowej S-3 realizowana jest z podziałem na odcinek Nowa Sól – Legnica podzielony na 5 zadań, w tym zadanie III realizowane przez GDDKiA Oddział we Wrocławiu oraz będący w fazie przygotowania inwestycji odcinek Legnica – Lubawka.

na temat sieci dróg; [4] analizę założeń jakimi prawdopodobnie będzie się kierować przyszły wykonawca w zakresie logistyki.

W kosztorysach ofertowych dla Budowy S-8 (etapu I i etapu II), jak również dla Budowy S-5 zadania nr 3 koszty naprawy dróg lokalnych wykorzystywanych podczas budowy dróg ekspresowych ujęte zostały w kwocie zagregowanej, rozliczanej ryczałtem.

Dyrektor Oddziału wskazał, że analizowane kosztorysy dotyczą inwestycji realizowanych w systemie „zaprojektuj i zbuduj”. Koszty dotyczących tych inwestycji rozliczane były (lub będą) ryczałtowo z uwzględnieniem faktu zrealizowania danego asortymentu robót oraz jakości a nie z ich konkretnej ilości.

(dowody: akta kontroli str. 8, 42-71, 72-73)

4. W latach 2012 – 2014 w GDDKiA Oddziale we Wrocławiu nie było przypadku wstrzymania wypłaty wynagrodzenia wykonawcom budowy S-5 i S-8 w związku z niewywiązaniem się przez nich z naprawy uszkodzeń dróg lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 8)

5. Z analizy dokumentacji kontraktowej zadania pn.: „Budowa drogi ekspresowej S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców” (etap I i II) oraz „Budowa drogi ekspresowej S-5 Poznań – Wrocław, zadanie nr 3” wynika, że zawierając umowy z Konsultantami i Wykonawcami⁹ tych budów GDDKiA Oddział we Wrocławiu sformułował wymagania odnoszące się do dróg lokalnych wykorzystywanych w związku z budową dróg ekspresowych. Wymagania te w kontrakcie na budowę S-5 (inwestycji obecnie prowadzonej) w porównaniu od wymagań zawartych w kontrakcie na budowę S-8 (inwestycji realizowanej w latach 2009-2012) zostały sformułowane szerzej i bardziej precyzyjnie.

W ramach budowanego odcinka S-5, Konsultant zobowiązany został m.in. do: [1] ponoszenia całkowitej odpowiedzialności wobec zamawiającego (tj. GDDKiA Oddziału we Wrocławiu) i osób trzecich z tytułu roszczeń wynikających z naruszenia praw i postanowień Umowy, [2] weryfikowania i nadzorowania wykonania projektów stałej organizacji ruchu oraz projektów organizacji ruchu na czas prowadzenia robót i ich opiniowania, [3] koordynowania prac projektowych Wykonawców, w szczególności w zakresie ewentualnych uzgodnień z zarządcami dróg, w przypadku przebudowy lub budowy dróg lokalnych, [4] akceptowania sporządzonych przez Wykonawców protokołów z inwentaryzacji dróg, tras dostępu w otoczeniu placu budowy, [5] reprezentowania Zamawiającego w kontaktach z podmiotami trzecimi w sprawach związanych z kontraktem, w szczególności współpracy z lokalnymi samorządami i mieszkańcami oraz kontrolowania Wykonawców w zakresie podpisania porozumień z zarządcami dróg, po których planowano prowadzenie transportu na i z terenu budowy oraz monitorowania, czy prowadzony transport odbywa się zgodnie z zawartymi porozumieniami, a także, czy Wykonawcy robót zapewniają okolicznym mieszkańcom dostępność do dróg publicznych.

W świetle dokumentów kontaktowych, do obowiązków Konsultantów na S-8 w przedmiotowym zakresie należało natomiast reprezentowanie Zamawiającego na budowie oraz zarządzanie i administrowanie kontraktem w szczególności pod względem formalnym i finansowym w sposób zgodny z zapisami kontraktu, obowiązującymi przepisami praw polskiego, w tym w szczególności z m. in. *Kodeksem Cywilnym*¹⁰.

(dowody: akta kontroli str. 82-85, 290-294)

⁹ Uczestnikami procesu inwestycyjnego.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Natomiast pomimo różnej szczegółowości wprowadzonego do dokumentacji kontraktowej opisu obowiązków Wykonawców S-5 i S-8, w obydwu przypadkach Wykonawcy zobowiązani zostali do: [1] dokonania przed rozpoczęciem robót budowlanych inwentaryzacji fotograficznej i opisowej obiektów budowlanych na terenach przyległych oraz dróg, tras dostępu i urządzeń obcych na placu budowy i w ich otoczeniu, których stan może ulec pogorszeniu w wyniku prowadzenia robót budowlanych¹¹ [2] przekazania porozumień zawartych przez Wykonawców z poszczególnymi zarządcami dróg Inżynierowi i Zamawiającemu; [3] opracowania, uzgodnienia i realizacji projektów organizacji ruchu na czas budowy, uzgodnionych z odpowiednimi jednostkami zarządów dróg; [4] uzgodnienia z zarządcami dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych „korytarzy” dla transportów wykonywanych na potrzeby budowy oraz dokonania inwentaryzacji stanu technicznego tych dróg; [5] uwzględnienia w zaakceptowanej kwocie kontraktowej kosztów napraw i remontów dróg zgodnie z zawieranymi porozumieniami z Zarządcami tych dróg; [6] korzystania z pojazdów spełniających wymagania przepisów ruchu drogowego w odniesieniu do dopuszczalnych nacisków na oś i innych parametrów technicznych; [7] przywrócenia stanu użytkowanych dróg do stanu uzgodnionego w porozumieniu z poszczególnymi zarządcami dróg.

(dowody: akta kontroli str. 82-85, 290-294)

6. Prowadzone przez GDDKiA Oddział we Wrocławiu inwestycje budowy dróg ekspresowych S-5 i S-8 zlokalizowane były na terenie sześciu powiatów oraz dziesięciu gmin województwa dolnośląskiego¹². Według stanu na koniec czerwca 2015 r., Wykonawcy omawianych inwestycji (sześć firm)¹³ podpisali ogółem 12 umów/porozumień¹⁴ z jednostkami samorządowymi w zakresie korzystania z dróg lokalnych przy budowie dróg ekspresowych, w tym żadnego z Dolnośląską Służbą Dróg i Kolei (DSDiK), tj. instytucją zarządzającą drogami wojewódzkimi na Dolnym Śląsku. Szczegółowej kontroli poddano¹⁵ trzy następujące umowy/porozumienia: [1] umowę nr DiT.032-0001/001/2011 z 10 marca 2011 r. zawartą pomiędzy Powiatem Wrocławskim i Wykonawcą etapu I budowy drogi ekspresowej S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, [2] umowę nr ZPD-TZ/4300/22/2011 z 9 lutego 2011 r. zawartą pomiędzy Powiatem Oleśnickim i Wykonawcą etapu I budowy drogi ekspresowej S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, [3] umowę nr DTiZP/201/12/215 z 22 czerwca 2015 r. zawartą pomiędzy Powiatem Trzebnickim i Wykonawcą budowy drogi ekspresowej S-5 w ramach zadania nr 2.

Ad. 1) W umowie zawartej pomiędzy Powiatem Wrocławskim i Wykonawcą etapu I budowy drogi ekspresowej S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, ustalono m.in., że: transport materiałów na potrzeby tej budowy odbywać się będzie w granicach Powiatu Wrocławskiego drogami powiatowymi o nr 1341D¹⁶, 1453D¹⁷, 1910D¹⁸,

¹¹ Wprowadzając wymóg poświadczenia protokolarnego inwentaryzacji przez Wykonawcę, Inżyniera i gestorów lub zarządców inwentaryzowanych dróg).

¹² [1] budowa S-3 Nowa Sól – Legnica (zadanie III); gmina: Polkowice i Lubin, powiat: Polkowice i Lubin; [2] budowa S-5 (zadanie 1): gmina: Prusice, Żmigród, powiat: Góra, Trzebnica, (zadanie 2): gmina: Prusice, Trzebnica, powiat: Trzebnica, (zadanie 3): gmina: Wrocław, Trzebnica, Wisznia Mała, powiat: Wrocław i Trzebnica; [3] budowa S-8, (etap I): gmina Oleśnica i Długoleka, powiat: Wrocław, Oleśnica, (etap II): gmina: Syców, Oleśnica, powiat Oleśnica.

¹³ Tj. dróg ekspresowych: - S-3 zadania nr 3 (od węzła Kaźmierzów do węzła Lubin Północ), - S-5 zadania nr 1, 2 i 3 oraz S-8 etapu I i II.

¹⁴ S-3 Nowa Sól – Legnica, zadanie III – brak danych; S-5 zadanie nr 1 – 6 porozumień/uzgodnień, zadanie nr 2 – 1 porozumienie, zadanie nr 3 – nie podpisano żadnego porozumienia; S-8 etap I – 3 porozumienia/uzgodnienia, etap II 2 porozumienia/uzgodnienia.

¹⁵ Dobór losowy.

¹⁶ Odcinek od zjazdu z drogi krajowej DK 8, przez miejscowość Szczodre do skrzyżowania z drogą nr 1913D odcinek od zjazdu z drogi powiatowej nr 1913D, przez budowany przejazd „Budziwojowice”.

1371D¹⁹, z których Wykonawca będzie korzystał do czasu zakończenia inwestycji, tj. do czerwca 2012 r. W czasie ustalonym na transport do obowiązków Wykonawcy S-8 należało m.in.: - prowadzenie stałego monitoringu stanu nawierzchni dróg powiatowych, - wykonywanie bieżących napraw uszkodzeń nawierzchni jezdni i poboczy, - wykonywanie bieżących napraw obiektów inżynierskich i oznakowania pionowego, - bieżące utrzymanie czystości jezdni i wszystkich wyniesionych znaków pionowych, - przeprowadzanie wspólnie z zarządcą drogi (co najmniej raz na kwartał) wspólnej kontroli stanu użytkowanych odcinków dróg powiatowych, - wykonanie dwustronnych poboczy z tłucznia o grubości 15 cm i szerokości min. 0,5 m wraz z korytowaniem przy drodze powiatowej 1910D²⁰; - wykonanie remontu odcinka drogi powiatowej nr 1341D w miejscowości Szczodre w łącznej długości 2500 m²¹, przywrócenie do stanu pierwotnego odcinka drogi powiatowej 1480D od skrzyżowania z drogą K-8 do końca miejscowości Stępiń²²; - odtworzenia konstrukcji drogi, w przypadku jej naruszenia, zgodnie z warunkami i w terminie podanym przez zarządcę drogi.

Natomiast po zakończeniu przejazdów do obowiązków Wykonawcy S-8 należało m.in.: [1] wykonanie remontu nawierzchni dróg powiatowych przywracając ich stan pierwotny; [2] przywrócenie stanu poprzedniego urządzeń znajdujących się w pasie drogowym; [3] odnowie nawierzchni drogi nr 1911D w miejscowości Łosice²³; [4] odnowienie nawierzchni drogi nr 1910D na odcinku od skrzyżowania z drogą o nr 1453D do skrzyżowania z drogą nr 1371D w miejscowości Pasikurów²⁴. W zawartej z Wykonawcą S-8 Umowie, Powiat Wrocławski zastrzegł sobie również prawo do zlecenia wykonania zastępczego i obciążenia Wykonawcy kosztami napraw dróg powiatowych w przypadkach niezachowania terminów ich realizacji.

(dowody: akta kontroli str. 483-486)

Ad 2) W umowie zawartej pomiędzy Powiatem Oleśnickim i Wykonawcą etapu I budowy drogi ekspresowej S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, ustalono m.in. że transport materiałów na potrzeby budowy S-8 odbywać się będzie w granicach Powiatu Oleśnickiego drogami powiatowymi o nr 1470D²⁵, 1472D²⁶ i 1480D²⁷, z których Wykonawca będzie korzystał do czasu zakończenia inwestycji, tj. do czerwca 2012 r. W czasie ustalonym na transport do obowiązków Wykonawcy należało m.in.: [1] stałe monitorowanie stanu nawierzchni dróg powiatowych; [2] wykonanie bieżących napraw uszkodzeń nawierzchni jezdni i poboczy, napraw obiektów inżynierskich i oznakowania pionowego; [3] bieżące utrzymanie czystości jezdni i wszystkich wyniesionych znaków pionowych; [4] ponoszenie pełnej

¹⁷ Odcinek od wjazdu z „Łącznika Długoleka”, przez miejscowości Pruszwice-Domaszczyn i Baków do miejscowości Łozina.

¹⁸ Odcinek od wyjazdu z drogi powiatowej nr 1453, przez m. Bukowina do miejscowości Pasikurów.

¹⁹ Odcinek od skrzyżowania z drogą powiatową nr 1910D w Pasikurówicach do wjazdu na Pierwszów w miejscowości Siedlec.

²⁰ Na odcinku od skrzyżowania z drogą powiatową nr 1453D do skrzyżowania z drogą gminną w miejscowości Bukowina w terminie do 30 marca 2011 r.

²¹ W zakresie wykonania nakładki bitumicznej wraz z poboczami w terminie do 15 kwietnia 2011 r.

²² Wyremontowanie ubytków w nawierzchni drogi powiatowej na gorąco, wykonanie ścinki zawyżonych poboczy w terminie do 30 kwietnia 2011 r.

²³ Polegające na uzupełnieniu ubytków masą na gorąco i dwukrotnym powierzchniowym utrwaleniu oraz wykonaniu poboczy z tłucznia o szerokości min 0,5 m i grubości 15 cm.

²⁴ Polegające na uzupełnieniu ubytków masą na gorąco i dwukrotnym powierzchniowym utrwaleniu.

²⁵ Na odcinku o długości 2028 mb od wyjazdu z drogi gminnej prowadzonej do kopalni Nowica na wysokości miejscowości Boguszyce do skrzyżowania drogi nr 1470 D z drogą wojewódzką nr 340.

²⁶ N odcinku o dł. 4346 m od skrzyżowania drogi krajowej nr 8 do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1480D.

²⁷ Na odcinku od skrzyżowania z drogą powiatową nr 1472D do granicy powiatu w kierunku miejscowości Stępiń.

odpowiedzialności wobec osób trzecich za szkody wyrządzone użytkownikom dróg powiatowych oraz za uszkodzenia i zniszczenia obiektów budowlanych sąsiadujących z wyznaczonymi trasami lub za powstanie innych szkód spowodowanych transportem materiałów; [5] prowadzenie wspólnie z zarządcą drogi (co najmniej jeden raz na kwartał) wspólnej kontroli stanu użytkowanych odcinków dróg powiatowych; [6] odtworzenie w razie uszkodzenia konstrukcji drogi (jak dla ruchu KR1).

Natomiast po zakończeniu przejazdów do obowiązków Wykonawcy S-8 należało m.in.: - naprawienie uszkodzeń nawierzchni dróg powiatowych, po których odbywał się transport materiałów; - wykonanie nakładki na drodze o nr 1470D i 1472D o długości odpowiednio 2028 mb i 4346 mb; - przywrócenie do stanu poprzedniego urządzeń znajdujących się pasie drogowym; - wykonanie napraw w terminie do 60 dni od zakończenia prac i udzielenie na nie 18-miesięcznej gwarancji; - wniesienie, w terminie 21 od dnia podpisania umowy, zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej na kwotę 2,5 mln zł uruchamianej w przypadku braku wywiązania się przez Wykonawcę z napraw.

(dowody: akta kontroli str. 500-503)

Ad 3) W umowie zawartej pomiędzy Powiatem Trzebnickim i Wykonawcą budowy drogi ekspresowej S-5 w ramach zadania nr 2, ustalono m.in., że: trasy przejazdu transportu materiałów w granicach Powiatu Trzebnickiego odbywać się będą przez cały okres budowy S-5 drogą powiatową o nr 1346D (na odcinku 985 mb) i 1350D (na odcinku 330 mb) oraz czasowo²⁸ drogą 1349D (na odcinku 650 m) oraz 1348D (na odcinku 520 mb). Prawo do korzystania z ww. dróg powiatowych trwa do dnia ukończenia budowy S-5, tj. do 12 grudnia 2017 r. z opcją przedłużenia w przypadku przedłużenia okresu ukończenia realizacji zadania.

Do obowiązków Wykonawcy S-5 w trakcie realizacji przejazdów na drogach powiatowych należy m.in. [1] stały monitoring stanu tych dróg oraz wykonywanie bieżących napraw uszkodzeń nawierzchni jezdni, chodników, poboczy, obiektów inżynierskich; [2] wprowadzenie wymaganego przepisami prawa powszechnie obowiązującego oznakowania pionowego lub poziomego określonego w zatwierdzonych projektach tymczasowej organizacji ruchu; [3] utrzymania w czystości jezdni i wszystkich znaków pionowych i poziomych w obrębie trasy transportu materiałów; [4] poniesienie odpowiedzialności wobec osób trzecich za szkody wyrządzone użytkownikom dróg powiatowych oraz za uszkodzenia i zniszczenia obiektów budowlanych sąsiadujących z wyznaczonymi trasami przejazdów lub za powstanie innych szkód spowodowanych transportem materiałów na potrzeby budowy²⁹; [5] przejęcie roszczeń osób trzecich, które zostaną skierowane do Powiatu, a są związane z działalnością i obszarem, po którym Wykonawca lub jego podwykonawcy się poruszali lub poruszają; - przeprowadzenie wspólnie z przedstawicielami Powiatu (co najmniej jeden raz na kwartał) wspólnej kontroli stanu użytkowanych odcinków dróg powiatowych; [6] odtworzenie konstrukcji drogi (jak dla ruchu KR2) w przypadku miejscowego uszkodzenia przed datą zakończenia budowy.

Natomiast po zakończeniu przejazdów po drogach powiatowych Wykonawca S-5 zobowiązany został m.in. dokonania, w terminie do 60 dni od zakończenia prac na drodze S-5, naprawy uszkodzeń nawierzchni dróg³⁰, obiektów inżynierskich

²⁸ Na okres 3 miesięcy od daty podpisania umowy do czasu budowy wiaduktów i mostów.

²⁹ O ile są one następstwem zdarzeń, za które Wykonawca odpowiada na podstawie przepisów prawa i postanowień ww. umowy.

³⁰ Za naprawę uszkodzonej nawierzchni po zakończeniu przejazdów przyjęto: wymianę lokalnie przebudowy z kruszywa łamanego w zakresie wskazanym przez powiat (konstrukcja jak dla ruchu

i urządzeń znajdujących się w pasie drogowym. Zakres napraw dróg powiatowych obejmować będzie: [1] oczyszczenie nawierzchni, skropienie nawierzchni bitumiczną emulsją asfaltową oraz położenie nakładki bitumicznej o gr. 4 cm na odcinku 885 m oraz na odcinku 100 m, przeprowadzenie remontu częściowego (jeżeli zaistnieje taka potrzeba) drogi o nr 1346D oraz [2] przywrócenie do stanu pierwotnego poprzez wykonanie remontu częściowego, odtworzenie poboczy oraz naprawę innych elementów drogowych dróg o nr 1348D i 1349D. Roboty naprawcze przeprowadzi Wykonawca. Na wykonane roboty Wykonawca udzieli Powiatowi 12-miesięcznej gwarancji, a dla zabezpieczenia interesów zarządcy (w zakresie pełnego i terminowego wykonania napraw dróg, obiektów i innych elementów uszkodzonych na skutek przewozu materiałów na potrzeby budowy S-8) Wykonawca wniesie w terminie 21 od dnia podpisania umowy zabezpieczenie w formie bezwarunkowej i płatnej na pierwsze wezwanie gwarancji bankowej na kwotę 250 tys. zł. Powiat będzie mógł skorzystać z prawa wypowiedzenia umowy, jeżeli wcześniej co najmniej dwukrotnie wzywał Wykonawcę do podjęcia stosownych działań lub zaprzestania naruszeń umowy wyznaczając do tego odpowiedni termin, a mimo to Wykonawca kolejny raz nie wywiązał się lub nienależycie wywiązał się z umowy lub Wykonawca lub podwykonawcy korzystają z innych dróg powiatowych niż określa to umowa.

(dowody: akta kontroli str. 405-412)

7. Szczegółowe Specyfikacje Techniczne (dalej: „SST”) stanowiące integralną część dokumentacji kontraktowej dotyczącej zadania pn.: „Budowa drogi ekspresowej S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców” (etap I i II) oraz „Budowa drogi ekspresowej S-5 Poznań – Wrocław, zadanie nr 3” nie zawierały zapisów określających parametry diagnostyczne stanu dróg wykorzystywanych przez Wykonawców na potrzeby ruchu ciężkiego i nie obejmowały analizy ich nośności na podstawie pomiarów ugięć nawierzchni.

(dowody: akta kontroli str. 82-85, 290-294)

8. SST nie określały obowiązków Wykonawców w zakresie podania prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich oraz szacunkowej ilości mas towarowych i sprzętu podlegającego przewozom w ramach sporządzanych planów dróg transportowych.

(dowody: akta kontroli str. 82-85, 290-294)

9. GDDKiA Oddział we Wrocławiu sprawował nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji budowy dróg ekspresowych, w tym w zakresie robót wykonywanych na drogach lokalnych wykorzystywanych podczas budowy dróg ekspresowych. Nadzór ten wykonywano przy pomocy Inżyniera Kontraktu i Zespołu Kierownika Projektu w formie analizy spraw na cotygodniowych naradach technicznych i Radach Budowy, poprzez podejmowanie interwencji bezpośrednich u Wykonawców oraz kontroli placu budowy i trenu przyległego.

(dowody: akta kontroli str. 7-10)

10. Na drogach lokalnych wykorzystywanych w związku z budową dróg ekspresowych, według stanu na 30 czerwca 2015 r., wprowadzono łącznie 28 tymczasowych organizacji ruchu (dalej: „TOR”), z czego wszystkie w związku z budową drogi ekspresowej S-5. Kontrolę w zakresie zgodności TOR z wymaganiami zawartymi w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz

KR2), wraz z odtworzeniem warstw konstrukcyjnych oraz wykonania warstwy wiążącej gr. 4 cm i warstwy ścieralnej o gr. 4 cm na całej długości; utwardzenie poboczy obustronnie z frezu bitumicznego na szerokość 0,75m, grubości warstwy frezu bitumicznego 10 cm.

wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³¹ przeprowadzono na próbie dziesięciu tymczasowych organizacji ruchu wprowadzonych w związku z budową drogi ekspresowej S-5 w ramach zadania nr 3. Wszystkie TOR objęte szczegółową kontrolą zawierały elementy wymienione w ww. przepisie, w tym opis techniczny, charakterystykę drogi i ruchu na drodze, terminy wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, terminy wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. TOR traciły ważność w okresie od stycznia do maja 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 382, 403, 421-422)

11. Zawierając umowy z Wykonawcami robót budowlanych Oddział zabezpieczył interesy Skarbu Państwa w przypadku nienależytego wykonania zamówienia budowy dróg ekspresowych przez Wykonawców. Do ogólnych i szczegółowych Warunków Kontraktów oraz postanowień umów zawartych z Wykonawcami budowy odcinków dróg ekspresowych wprowadzone zostały zapisy umożliwiające Oddziałowi dochodzenie swoich roszczeń z ww. tytułu na drodze cywilnej lub korzystając z zabezpieczenia należytego wykonania umowy mieszczącego się przedziale od 5 % do 10 % kwoty kontraktowej.

Wobec Wykonawców inwestycji budowy S-8 etapu I i II (zrealizowanej w latach 2009-2012) nie zastosowano kar umownych.

(dowody: akta kontroli str. 8, 318, 551-563)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak określenia w dokumentacji kontraktowej na budowę dróg ekspresowych obowiązków Wykonawców w zakresie podawania prognozy natężenia ruchu pojazdów ciężkich, szacunkowej ilości mas towarowych i sprzętu podlegającego przewozom po drogach lokalnych oraz analiz stanu nośności tych dróg stanowi słabość wprowadzonych przez Oddział uregulowań w badanym zakresie. Powoduje bowiem niepełne zabezpieczenie głównych lokalnych dróg transportowych przed pogorszeniem ich stanu technicznego na skutek negatywnego wpływu zwiększonego natężenia ruchu samochodów ciężarowych związanego z budowanymi odcinkami dróg ekspresowych na nośność (trwałość) dróg lokalnych.

(dowody: akta kontroli str. 82-85, 290-294, 564-574)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA Oddziału we Wrocławiu w obszarze opracowania, wdrożenia i egzekwowania zasad ustalania i rozliczania kosztów uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków dróg ekspresowych.

³¹ Dz.U. Nr 177, poz.1729

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

2.1 Współdziałania GDDKiA Oddziału we Wrocławiu z zarządcami dróg samorządowych

Opis stanu
faktycznego

1. GDDKiA Oddział we Wrocławiu współdziałał z zarządcami dróg samorządowych w zakresie przeciwdziałania zniszczeniom powstałym na drogach lokalnych podczas budowy dróg ekspresowych. Współdziałanie to realizowano na etapie przygotowania inwestycji dokonując wymaganych uzgodnień branżowych oraz na etapie ich realizacji uczestnicząc w rozwiązywaniu doraźnych problemów np. związanych z uciążliwym hałasem w porze nocnej. W ramach współpracy z samorządami Wykonawcy również uczestniczyli, wraz z przedstawicielami samorządu, w wizjach lokalnych dróg weryfikując informacje o powstałych zniszczeniach.

(dowody: akta kontroli str. 506-530)

2. Zarządcy dróg lokalnych, zawierając w umowach/porozumieniach z Wykonawcami stosowne zapisy lub opiniując TOR, mieli możliwość zabezpieczenia własnych terminów remontów dróg wykorzystywanych podczas budowy dróg ekspresowych.

3. Według informacji uzyskanej od Inżynierów Kontraktów, w żadnym przypadku nie potwierdzono zasadności skarg (petycji) wskazujących na pogorszenie się stanu dróg lokalnych wykorzystywanych w związku z budowanymi drógami ekspresowymi realizowanymi w badanym okresie przez Oddział.

(dowody: akta kontroli str. 379, 381-383, 403, 420-421, 481)

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

Opis stanu
faktycznego

Działalność GDDKiA Oddziału we Wrocławiu w latach 2012-2014 (do czasu rozpoczęcia kontroli) została poddana łącznie 32 kontrolom, w tym: 11 w 2012 r., dziewięciu w 2013 r., 11 w 2014 r. i jednej w 2015 r. Cztery z ww. kontroli dotyczyły zagadnienia budowy dróg ekspresowych lub autostrad, w tym: [1] kontrola projektu przebudowy autostrady A4, odcinka Krzywa – Wrocław przeprowadzona przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w okresie od 25 do 29 czerwca 2012 r.; [2] kontrola planowa projektu budowy drogi ekspresowej S-8 na odcinku Wrocław (Psie Pole) – Syców przeprowadzona przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej „CUPT”) w okresie od 20 do 22 sierpnia 2013 r.; [3] kontrola doraźna przed dokonaniem pierwszego rozliczenia projektu budowy Autostradowej Obwodnicy Wrocławia A-8 przeprowadzona przez CUPT w okresie od 2 do 6 września 2013 r.; [4] kontrola doraźna na zakończenie realizacji ww. projektu przeprowadzona przez CUPT w okresie od 19 do 23 maja 2014 r.

W tym samym okresie działalność Oddziału była kontrolowana przez NIK (Delegaturę we Wrocławiu) w zakresie: wdrażania krajowego systemu poboru opłat drogowych (kontrola P/12/080), działalności na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych (kontrola P/12/080); - barier w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych (P/14/034); - wykonywania

zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg (P/15/086). Kontrole te nie obejmowały zagadnień związanych z tematem niniejszej kontroli.

(dowody: akta kontroli str. 630-637)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Oddział zaniechał odpowiedzi na dwa monity DSDiK związane z degradacją drogi wojewódzkiej o nr 340, po której prowadzony był transport technologiczny materiałów na budowę drogi ekspresowej S-8 przez jednego z wykonawców. NIK ocenia takie postępowanie jako nierzetelne.

DSDiK trzykrotnie (tj. w pismach z dniach 27 lipca 2011 r., 10 października 2011 r. oraz 25 maja 2015 r.) występowała do GDDKiA Oddziału we Wrocławiu o podjęcie działań w celu zobowiązania wykonawców budowy drogi ekspresowej S-8 do wywiązywania się z obowiązków w zakresie ochrony własności publicznej jakimi są drogi wojewódzkie, zinwentaryzowania stanu wykorzystywanych dróg wojewódzkich, potwierdzenia inwentaryzacji u zarządcy drogi oraz do naprawy na własny koszt powstałych zniszczeń. W pismach tych DSDiK zwracała się również z prośbą o przesłanie szczegółowych specyfikacji technicznych budowy drogi ekspresowej S-8.

Pomimo, że wdrożona została wewnętrzna procedura w celu wyjaśnienia przez Wykonawcę budowy S-8 wskazanych przez DSDiK działań wpływających negatywnie na stan drogi DW 340³², Oddział pozostawił monity DSDiK bez odpowiedzi do czerwca 2015 r.

Pismo GDDKiA Oddziału we Wrocławiu³³ zostało wystosowane do DSDiK dopiero w dniu 12 czerwca 2015 r., tj. w trakcie prowadzenia kontroli NIK, po upływie prawie czterech lat od zgłoszenia pierwszego monitu w tej sprawie przez DSDiK.

W piśmie tym Z-Ca Dyrektora Oddziału poinformował DSDiK m.in., że po zakończeniu kontraktu Wykonawca oświadczył, że żaden z transportów nie był wykonywany w sposób, który naruszałby parametry danej drogi wojewódzkiej określone do publicznego użytku, a w konkluzji wskazał, że cyt. „[...] transporty związane z budową drogi ekspresowej S-8 Etap I odbywały się w ramach publicznego dostępu do drogi i z uwzględnieniem parametrów i potencjalnych ograniczeń ruchu na drogach wojewódzkich, a w szczególności nie były wykonywane transporty ponadnormatywne.”.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział zamierzał udzielić pisemnej odpowiedzi na pisma DSDiK z 2011 r., a zaistniała sytuacja była wynikiem niedopatrzenia i braku kierowania korespondencji wewnętrznej w sprawie do wiadomości DSDiK. Związane było to ze skumulowaniem istotnej korespondencji kontraktowej wymagającej pilnego zajęcia stanowiska i małym składem personalnym Zespołu Kierownika Projektu. Przy czym, według złożonych wyjaśnień, na roboczych spotkaniach technicznych Wykonawca poinformował Oddział o fakcie podjęcia rozmowy z DSDiK celem wyjaśnienia sprawy.

(dowody: akta kontroli str. 72-78, 564-574)

³² Pismem z dnia 23 października 2011 r. Oddział zwrócił się do Inżyniera Kontaktu i Wykonawcy S-8 o ustosunkowanie się uwag DSDiK, uzyskując stosowną odpowiedź w piśmie z dnia 29 listopada 2011 r.

³³ Zgodne ze wyżej przytoczonym stanowiskiem Wykonawcy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż pomimo wprowadzania przez Oddział w kontraktach na budowę poszczególnych odcinków dróg ekspresowych zapisów o zawieraniu przez ich wykonawców umów (porozumień) w sprawie korzystania z dróg lokalnych i uwzględnienia kosztów napraw tych dróg w kontraktach, to w gestii Wykonawców dróg ekspresowych leży decyzja o wykorzystaniu dróg lokalnych dla celów transportowych i ustaleniu warunków ich użytkowania z samorządami. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w sytuacji mającej miejsce przy budowie S-5, gdzie wobec braku ustalenia akceptowalnego przez Wykonawcę jednego z zadań konsensu w zakresie warunków korzystania z dróg gminnych Gminy Wisznia Mała, Wykonawca ten odstąpił od zamiaru korzystania z dróg gminnych na rzecz budowy drogi technologicznej.

(dowody: akta kontroli str. 72-78, 447-448, 451-478)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność GDDKiA Oddziału we Wrocławiu w obszarze współdziałania z zarządami dróg samorządowych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystywania tych dróg podczas budowy dróg ekspresowych.

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 Kontroli³⁴ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Zintensyfikowanie bieżącej współpracy z samorządami w celu zapewnienia pełnej informacji o wzajemnych prawach i obowiązkach zarządców dróg lokalnych i wykonawców budowy dróg ekspresowych na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego oraz pełnej realizacji ciążących na wykonawcach dróg ekspresowych obowiązków w zakresie ochrony i naprawy dróg lokalnych.
2. Rozważanie wdrożenia szczegółowych wymagań kontraktowych w zakresie określania przez wykonawców dróg ekspresowych masy przewożonych materiałów i sprzętu na poszczególnych odcinkach użytkowanych dróg lokalnych.

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 we Wrocławiu.

³⁴ Dz. U. z 2015, poz. 1096.

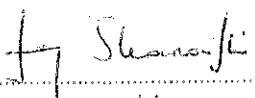
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

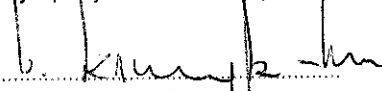
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 18 września 2015 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Jerzy Skowroński
Główny specjalista kontroli państwowej

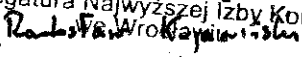

.....
podpis

Ksymena Kramarczyk-Rosiak
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
z up. 

.....
Radosław Kujawski
Wiceprezident