

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KATOWICACH

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI

*USTALANIE I EGZEKLOWANIE PRZEZ JEDNOSTKI ZOBOWIĄZANE DO
UTRZYMANIA DRÓG PUBLICZNYCH WYMOGÓW ZABEZPIECZAJĄCYCH
JAKOŚĆ I TERMINOWOŚĆ WYKONANIA ROBÓT DROGOWYCH*

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI.....	2
1 CZĘŚĆ OGÓLNA.....	3
1.1 CHARAKTERYSTYKA KONTROLI	3
1.2 SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	5
1.3 WNIOSKI	10
2 CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	11
2.1 ANALIZA STANU PRAWNEGO	11
2.2 STAN TECHNICZNY I FINANSOWANIE DRÓG W POLSCE.....	22
2.3 ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	26
2.3.1 Dostosowanie parametrów sieci dróg krajowych do wymogów UE	26
2.3.2 Projektowanie dróg	28
2.3.3 Ustalanie wymogów dotyczących terminowości i jakości w dokumentacjach przetargowych i w umowach	29
2.3.4 Realizacja robót drogowych	30
2.3.5 Nadzór nad przebiegiem prac, odbiory robót i rozliczenia z wykonawcami.....	35
2.3.6 Gwarancja i rękojmia za wady.....	39
2.4 INNE USTALENIA KONTROLI.....	42
2.4.1 Zaplecza zamawiającego	42
2.4.2 Gromadzenie i wykorzystanie przez zarządców dróg informacji o stanie technicznym dróg w planowaniu robót drogowych	44
2.4.3 Udzielanie zamówień publicznych.....	46
2.4.4 Ochrona dróg przed zniszczeniem.....	47
3 OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO ORAZ DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	48
3.1.1 Wnioski pokontrolne i ich realizacja	48
3.1.2 Działania dodatkowe	49
3.1.3 Efekty finansowe kontroli	49
3.1.4 Zawiadomienia i wnioski o ukaranie.....	50
4 ZAŁĄCZNIK NR 1 – WYKAZ JEDNOSTEK SKONTROLOWANYCH	51
5 ZAŁĄCZNIK NR 2 – WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	52

1 Część ogólna

1.1 CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

1. **Oznaczenie kontroli** – Ustalanie i egzekwowanie przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych, wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych (nr P/02/140)
2. **Inicjator kontroli** – kontrola podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.
3. **Cel kontroli** – ocena działań jednostek zobowiązanych do utrzymania dróg publicznych w zakresie zapewnienia jakości robót drogowych związanych z realizacją inwestycji i remontów w tym zwłaszcza:
 - właściwe organizowanie robót drogowych,
 - zawieranie w umowach o roboty drogowe postanowień należycie zabezpieczających jakość robót i terminowość ich realizacji, a także odpowiedzialność wykonawcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań,
 - egzekwowanie jakości robót na etapie ich realizacji oraz w okresie gwarancji i rękojmi.

Celem kontroli była także ocena uwzględniania przy organizacji i realizacji robót drogowych na drogach publicznych standardów jakościowych zgodnych z Dyrektywą Rady Unii Europejskiej nr 96/53/EC.

4. **Badany okres i czas przeprowadzenia kontroli** – okres od dnia 1 lipca 1999 r. do dnia 13 grudnia 2002 r. Postępowanie kontrolne w jednostkach objętych kontrolą zostały przeprowadzone w okresie od 18 czerwca 2002 r. do 6 stycznia 2003 r.
5. **Jednostki skontrolowane** – kontrolę przeprowadzono w 37 jednostkach, w tym w Centrali i 8 Oddziałach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, 7 zarządach dróg wojewódzkich, 14 zarządach dróg w powiatach i miastach na prawach powiatu, 7 starostwach i urzędach miast na prawach powiatu. Wartość robót poddanych kontroli wyniosła 2.062.440 tys. zł, z czego 58% przypadło na przedsięwzięcia zrealizowane przez Centralę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi **załącznik nr 1** do niniejszej informacji.

6. **Uczestnicy kontroli** – Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu oraz Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK.
7. **Tematyka kontroli** – obejmowała w szczególności:
 - a) Uwzględnianie w projektach, na podstawie których wykonywano roboty drogowe ich aktualnego stanu technicznego i wymogów dotyczących trwałości i nośności dróg – odpowiednich do ich klasy i kategorii oraz wymogów Unii Europejskiej,
 - b) Ustalanie w dokumentacji przetargowej i umowach wymogów dotyczących jakości i terminowości prac (m.in. gwarancji i rękojmi) i sankcji za wykonanie robót z opóźnieniem lub nienależytej jakości,
 - c) Egzekwowanie terminowości i jakości robót drogowych, a także sposób sprawowania na wykonawcami nadzoru w trakcie prac,

- d) Egzekwowanie uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi w okresie użytkowania dróg – w szczególności z uwzględnieniem stanu technicznego dróg wyremontowanych w kontrolowanym okresie, stwierdzonego w trakcie oględzin,
- e) Wykonywanie przez zarządców dróg obowiązków w zakresie ich ochrony przed niszczeniem.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności stanowi **załącznik nr 2** do niniejszej informacji.

8. W latach 1996 – 2001 drogownictwo i transport były przedmiotem szeregu kontroli NIK. Do najważniejszych kontroli, których tematyka była zbliżona do niniejszej kontroli należy zaliczyć :
 - P/99/054 Działalność organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu¹
 - P/98/115 Realizacja przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych²
 - P/99/056 Pobieranie opłat drogowych przez administrację publiczną za zajęcie pasa drogowego³
 - P/00/128 Budowa autostrad w Polsce⁴
 - P/00/131 Pobieranie opłat drogowych przez administrację publiczną za przejazdy pojazdów nienormatywnych⁵
9. Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ (dalej zwanej *ustawą*) – w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz jej oddziałach – pod względem kryteriów określonych w art. 5 ust 1 *ustawy*, to jest: legalności, rzetelności, gospodarności i celowości oraz na podstawie art. 2 ust 2 *ustawy* – w organach samorządu i samorządowych jednostkach organizacyjnych – pod względem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 *ustawy*, to jest: legalności, rzetelności i gospodarności.

¹ Informacja o wynikach kontroli działalności organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu – Nr ew. 14/2000.

² Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych. Nr ew. 10/1999

³ Informacja o wynikach kontroli pobierania opłat drogowych przez administrację publiczną za zajęcie pasa drogowego – Nr ew. 157/00

⁴ Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. Nr ewid.23/2001

⁵ Informacja o kontroli pobierania opłat drogowych przez administrację publiczną za przejazdy pojazdów nienormatywnych. Nr ew. 170/2001.

⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.)

1.2 SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Spośród skontrolowanych przez NIK wydatków Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 1.810,7 mln zł, na realizację robót drogowych skutkujących uzyskaniem nawierzchni o nośności 115 kN/oś⁷ wydatkowano sumę 797,8 mln zł (opis: str. 26-27).

Jednakże w kontrolowanym okresie programy i projekty programów podniesienia nośności głównych dróg krajowych, zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, w tym dróg leżących w transeuropejskich korytarzach transportowych (sieci TINA) do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej nie były konsekwentnie realizowane, pomimo posiadania przez GDDKiA środków na ten cel (opis: str. 26-27).

Wobec przyjętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych dotyczących dopuszczenia na drogach krajowych od dnia 1 stycznia 2009 r. bezpłatnego ruchu pojazdów ciężkich, realizowanie przez GDDKiA na sieci głównych dróg krajowych (w tym należących do sieci TINA), przedsięwzięć (budowa nowych dróg za kwotę 96,7 mln zł oraz modernizacja i remonty dróg istniejących za kwotę 212,8 mln zł) nie zapewniających podniesienia ich nośności do 115 kN/oś, było nie w pełni celowe ponieważ skutkować będzie przyspieszoną degradacją nawierzchni dróg, które nie byłyby odpowiednio wzmocnione do tego czasu (opis: str. 26-27).

Podniesienie nośności dróg krajowych konieczne jest także ze względu na obserwowany od 1995 r., istotny wzrost natężenia ruchu pojazdów ciężarowych, który powoduje wymierne finansowo szkody w sieci drogowej – w przypadku przejazdu jednego samochodu o nacisku 115 kN/oś po drodze o nośności 100 kN/oś szkoda ta wynosi 1,59 zł na każdy przejechany kilometr⁸ (opis: str. 26-27).

Na skutek nieprawidłowości w działaniu GDDKiA część środków finansowych, którymi ona dysponowała, w kwocie nie mniejszej niż 361,2 mln zł., została wydatkowana nieefektywnie, m.in. na realizację przedsięwzięć na sieci dróg TINA, nie prowadzących do wzmocnienia nawierzchni do 115 kN/oś (309,5 mln zł)⁹ oraz na zapłatę zawyżonych wynagrodzeń dla wykonawcy robót (8,19 mln zł) (opis: str. 26-27, 38-39).

2. Wymogi dotyczące jakości i terminowości wykonywania robót projektowych i drogowych były poprawnie ustalane w dokumentacjach przetargowych i umowach zawieranych przez 31 na 37 skontrolowanych zarządców dróg.

Jednak w praktyce wymogi te były egzekwowane w niezadowalający sposób, zarówno w odniesieniu do prac projektowych, jak i robót drogowych, o czym świadczyło m.in.:

- W zakresie prac projektowych – nieujmowanie w planowanych zakresach robót drogowych elementów, których wykonanie było niezbędne dla poprawnej realizacji

⁷ nośność nawierzchni dróg 115 kN/oś przewidziana w UE dla sieci dróg międzynarodowych – szczegółowy opis na str. 23 informacji

⁸ Załącznik nr 2 do zmiany stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Polityka transportowa” z marca 2002r. „Ocena wpływu poruszania się pojazdów przekraczających dopuszczalne w Polsce naciski na oś na degradację sieci drogowej. Opis systemu udzielania zezwoleń i pobierania opłat za przejazd po niedostosowanych odcinkach dróg oraz mapy obrazujące polską sieć drogową, na którą w latach 2004-2010 dopuszczone zostaną pojazdy o maksymalnym nacisku 11,5 t/oś, z zaznaczeniem odcinków niedostosowanych, za przejazd którymi niezbędne będzie uzyskanie zezwolenia i uiszczenie dodatkowej opłaty” www.mi.gov.pl/teksty/doc/zaluep2.doc

⁹ dalsze 120 mln zł stanowi wartość przedsięwzięć znajdujących się w realizacji, nie zapewniających osiągnięcia nośności 115 kN/oś.

tych zadań, skutkujące koniecznością rozszerzania zakresu rzeczowego w trakcie prowadzenia robót drogowych o elementy, które powinien zawierać rzetelnie wykonany projekt (np. zatoki autobusowe, drogi tymczasowe, zjazdy do posesji), co stwierdzono u 14 na 37 skontrolowanych zarządców dróg (opis: str. 28-29).

- W zakresie robót drogowych – stwierdzenie w trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli występowania licznych wad i poważnych usterek w sytuacji, gdy według dokumentacji poszczególnych przedsięwzięć drogowych, zapewniono ich należyłą jakość. Na 309 zakończonych zadań poddanych oględzinom kontrolerzy ujawnili wady i usterki w 153 przypadkach u 30 zarządców, w tym najczęściej: koleiny i przełomy, spękania podłużne, poprzeczne i siatkowe, ubytki w nawierzchni, zapadnięte i źle osadzone studzienki kanalizacyjne itp. (opis: str. 32-35).

3. Roboty drogowe realizowane były w terminach wydłużonych w nieuzasadniony sposób przez 20 z 37 skontrolowanych zarządców dróg, na co wpłynęło m.in.:

- wyznaczanie terminów wykonania robót nie wynikających z ich rzeczywistej pracochłonności (7 zarządców dróg),
- wydłużanie okresu realizacji poszczególnych zadań nawet do 16 miesięcy na skutek np. nie załatwienia przed rozpoczęciem inwestycji spraw dotyczących własności gruntów i pozwolenia na budowę, a także wprowadzania do ich zakresu rzeczowego tzw. robót dodatkowych (16 zarządców dróg),
- nie egzekwowanie terminów odbioru prac, których dokonywano z opóźnieniem sięgającym do 134 dni (14 zarządców dróg).

(opis: str. 29-32)

4. Wszyscy poddani kontroli zarządcy dróg wyznaczali w umowach zawieranych z wykonawcami okresy gwarancji dla zamawianych robót drogowych. Niektórzy zarządcy uzyskiwali średni okres gwarancji długości tylko 5 lub 6 miesięcy (np. Zarząd Dróg Powiatowych w Szczytnie, Starostwo Powiatowe w Pabianicach), zaś oddziały GDDKiA, realizujące na drogach krajowych przedsięwzięcia, które powinny cechować się wysoką trwałością, wyznaczały kontrahentom w umowach średnie okresy gwarancji lub rękojmi od 11 miesięcy (Oddział w Olsztynie) do 36 miesięcy (Oddział w Łodzi).

W efekcie przeciętna długość okresu objętego gwarancją u 6 zarządców dróg nie przekraczała 1 roku, gwarancje o przeciętnej długości od 12 do 24 miesięcy wyznaczało 10 zarządców a przeciętna długość okresu objętego gwarancją u dalszych 11 zarządców zawarta była w przedziale od 24 do 36 miesięcy.

Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt uzyskiwania najdłuższych okresów gwarancji, sięgających nawet 144 miesięcy przez niektórych zarządców dróg jednostek samorządu terytorialnego (np. Urząd Miasta Jastrzębie Zdrój, Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach) (opis: str. 39-40).

5. Zarządcy rzadko egzekwowali uprawnienia do gwarancji wynikające z zawartych umów – jedynie 13 spośród 37 wykorzystało uprawnienia z tytułu gwarancji. Tymczasem oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK u wszystkich 37 skontrolowanych zarządców dróg wykazały, iż rzeczywista jakość robót drogowych była znacznie niższa, niż wynikałoby to z dokumentacji inwestycji i częstotliwości wykorzystywania gwarancji udzielonych przez wykonawców. Na poddanych oględzinom ogółem 309 zakończonych zadaniach usterki i wady ujawniono u 30 na 37 skontrolowanych zarządców dróg w odniesieniu do 153 obiektów

(49,5%), w tym 113 takich, wobec których zarządcy dróg nigdy nie podejmowali kroków na rzecz wykorzystania przysługujących im uprawnień z tytułu rękojmi lub gwarancji. W szczególności:

- wady, usterki i uszkodzenia na wszystkich poddanych oględzinom wyremontowanych odcinkach dróg (45 przedsięwzięć) stwierdzono u 5 zarządców, tj. w Oddziale GDDKiA w Lublinie, Zarządzie Dróg Miejskich w Chełmie, Miejskim Zarządzie Ulic i Mostów w Katowicach, Powiatowym Zarządzie Dróg w Cieszynie oraz w Zarządzie Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu,
- w przypadku 6 zarządców dróg, to jest zarządów dróg wojewódzkich w Rzeszowie i Olsztynie, powiatowych zarządów dróg w Zawierciu, Żywcu, Zgierzu i Urzędu Miasta Jaworzno, wadami dotknięte było więcej niż 75% poddanych oględzinom odcinków dróg (49 przedsięwzięć),
- w przypadku dalszych 6 zarządców, to jest Centrali i Oddziału GDDKiA w Katowicach, Urzędu Miejskiego w Białymstoku, zarządów dróg wojewódzkich w Katowicach i Lublinie oraz zarządu dróg powiatowych w Szczytnie, wadami dotknięte było od 50 do 75% poddanych oględzinom odcinków dróg (13 przedsięwzięć).

(opis: str. 33-35)

Także w przypadkach, gdy wadami dotknięte były projekty, na podstawie których wykonywano roboty drogowe, zarządcy dróg nie korzystali z przysługującego im prawa do rękojmi za wady.

Skala nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli w powyższym zakresie wskazuje na istnienie praktyki tolerowania przez zarządców dróg niskiej jakości robót drogowych.

6. Stwierdzono, że nienależycie chroniono interesy niektórych zarządców dróg w trakcie realizacji i rozliczania robót drogowych, co przejawiało się m.in.:

- nieegzekwowaniem kar umownych za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy (8 z 37 skontrolowanych zarządców dróg) i zawyżaniem wynagrodzeń dla wykonawców w wyniku nierzetelnego dokumentowania odbioru robót i dokonywaniem zapłaty za niewykonane roboty (5 zarządców dróg),
- wprowadzaniem do treści umów zmian niekorzystnych dla zamawiającego, co skutkowało np. wypłaceniem przez GDDKiA jednemu z wykonawców kwoty o 3.852,2 tys. Euro większej niż wynikająca z przyjętych pierwotnie warunków rozliczania umowy,
- naruszaniem zasad rozliczania kontraktów, co w przypadku GDDKiA skutkowało m.in. zawyżeniem wypłaty dla jednego z wykonawców robót drogowych o nie mniej niż 1.424,8 tys. Euro i 2.519 tys. zł.

(opis: str. 36-39)

Waga ustaleń i ilość przekazanych przez NIK do prokuratury spraw, dotyczących rozliczania robót drogowych, wskazują na istnienie w tym zakresie obszaru korupcjogennego.

7. Zarządcy dróg nie potrafili do ochrony swoich interesów skutecznie wykorzystywać przepisów dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy¹⁰, w wyniku czego z naruszeniem tych przepisów zrealizowano ogółem 117 przedsięwzięć (u 21 na 37 skontrolowanych zarządców dróg). Do najczęściej spotykanych błędów w tym zakresie należało m.in. zaniechanie ustalenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w zawieranych umowach, pobieranie zabezpieczenia w zaniżonej wysokości bądź rezygnacja z pobrania zabezpieczenia ustalonego w umowie. (opis: str. 40-41).
8. Procedury związane z udzieleniem zamówień publicznych na wykonanie prac projektowych i drogowych stosowało poprawnie 30 na 37 skontrolowanych zarządców dróg, choć stwierdzono także przypadki naruszania procedury udzielania zamówień, skutkujące m.in. utratą przez GDDKiA kwoty 801,3 tys Euro z funduszu PHARE, lub przypadki omijania tych procedur (m.in. z pominięciem procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych¹¹ udzielono zamówień na realizację robót finansowanych w ramach Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych w kwocie 268,4 mln zł. (opis: str. 44-45).
9. Stwierdzono, że na etapie przygotowania, realizacji jak i odbioru 87 zadań wystąpiły nieprawidłowości w przestrzeganiu ustawy prawo budowlane¹², które dotyczyły formalnej strony procesu inwestycyjnego jak i wykonywania nadzoru nad działaniami wykonawcy. Polegały one np. na rozpoczynaniu prac drogowych bez ważnego pozwolenia na budowę (naruszenie art. 28 upb) lub bez dopełnienia obowiązku zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót właściwemu organowi administracji architektoniczno – budowlanej (naruszenie art. 30 upb), a także na rozpoczynaniu robót bez zachowania terminu do zgłoszenia przez właściwy organ sprzeciwu (art. 30 ust 2 upb).
- Ustalono również, że:
- 8 zarządców dróg nie zapewniło poprawnego dokumentowania przebiegu budowy, w szczególności w drodze założenia i prowadzenia dziennika budowy, wymaganego art. 45 upb,
 - u 6 zarządców dróg odbioru wykonanych robót drogowych dokonywały osoby nie dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami,
 - u 10 zarządców dróg sporządzono nierzetelne protokoły odbioru robót, które nie odzwierciedlały zakresu rzeczywiście wykonanych prac.
- (opis: str. 35-36).
10. Kontrolne ważenia pojazdów przeprowadzało 11 na 37 skontrolowanych zarządców dróg, podczas gdy pozostali nie wykorzystywali tej możliwości przeciwdziałania niszczeniu dróg i pozyskiwania dodatkowych środków finansowych z opłat i kar za przejazdy przeciążonych i ponadgabarytowych pojazdów (opis: str. 47).
11. Część środków przeznaczonych na modernizację i wzmocnienie sieci dróg krajowych GDDKiA wydatkowała w sposób niecelowy i niegospodarny na zakupy składników majątkowych i usług w ramach tzw. zapleczy zamawiającego. Tym samym ograniczeniu ulegała wielkość środków wydatkowanych na roboty drogowe. Stwierdzono, iż takie wydatkowanie środków finansowych nie było przewidziane w zawieranych umowach

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia (Dz. U. Nr 140 poz. 794)

¹¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.)

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.)

pożyczkowych, dotyczących robót drogowych. Działanie GDDKiA w tym zakresie było, w ocenie NIK, niezgodne z wymogiem dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, zawartym w art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Łącznie w ww sposób GDDKiA uzyskała w latach 1999-2002 składniki majątkowe o wartości 17.658 tys. zł, w tym między innymi 175 sztuk samochodów o wartości ponad 6.700 tys. zł, przy czym wartość zapleczy stanowiła od 1 do 2,5% wartości zawieranych kontraktów (opis: str. 42-44).

12. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych¹³ (dalej zwanej *uodp*) 27 z 37 skontrolowanych zarządców dróg nie prowadziło w należyty sposób ewidencji dróg, stanowiącej podstawowy zbiór i źródło informacji o sieci drogowej na terenie działania każdego zarządcy drogi. W sytuacji braku prawidłowej ewidencji zarządcy czerpali informacje o stanie technicznym dróg z metryk dróg sporządzonych według poprzednio obowiązujących przepisów¹⁴, lub też z dokonywanych przeglądów (opis: str. 44-46).
13. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 357.463.482,86 zł, w tym: kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa 345.252.238,50 zł., inne nieprawidłowości finansowe – głównie utracona bezzwrotna pomoc zagraniczna i zawyżenia wynagrodzenia wykonawców robót drogowych – w łącznej kwocie 12.211.244,36 zł. W związku z ustaleniami kontroli podjęto działania dla odzyskania środków finansowych w kwocie 6.643.980,66 zł, z czego dotychczas odzyskano 1.204.695 zł. (opis: str. 49).

¹³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.)

¹⁴ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych (MP Nr 18, poz. 122).

1.3 WNIOSKI

W wyniku przeprowadzonych kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Stworzenie przez Ministra Infrastruktury ram prawnych dla realizacji na głównych drogach kraju przedsięwzięć zapewniających efektywne wykorzystanie środków finansowych, w szczególności poprzez zobowiązanie zarządców, by prowadzone przez nich remonty i modernizacje dróg na sieci TINA prowadziły w każdym przypadku do ich wzmocnienia do nośności 115 kN/oś.
- 2) Zapewnienie przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad:
 - a) przestrzegania procedur związanych z wydatkowaniem środków pomocy zagranicznej dla wyeliminowania przypadków utraty tej pomocy,
 - b) wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań remontowo-inwestycyjnych wyłącznie na te cele, w szczególności przez zaprzestanie żądania od wykonawców robót drogowych świadczenia usług oraz dostarczania składników majątkowych, nie służących realizacji robót i powodujących ograniczanie przeznaczanych na te roboty nakładów finansowych.
 - c) przestrzegania zasad, form i trybu ustawy o zamówieniach publicznych, w sytuacjach, kiedy istnieje obowiązek stosowania tych procedur.
- 3) Zapewnienie przez wszystkich zarządców dróg:
 - a) przygotowania i wykonywania zadań remontowych i inwestycyjnych w sposób zapewniający ich realizację w najkrótszym terminie, wynikającym z pracochłonności i wymogów technologicznych, dla ograniczenia: ich kosztów, utrudnień powstających dla użytkowników dróg i mieszkańców oraz wyeliminowania zagrożeń w ruchu drogowym.
 - b) bezwzględnego przestrzegania warunków umów, w szczególności w zakresie rozliczeń z wykonawcami, celem uniknięcia dokonywania zapłaty zawyżonej w stosunku do określonej w umowie i egzekwowania w każdym uzasadnionym przypadku kary umownych lub wypłaty odszkodowania od projektantów w przypadku wystąpienia w dokumentacji błędów wpływających na zmiany zakresów i kosztów robót.
 - c) wzmożonego nadzoru i skutecznego egzekwowania od wykonawców – zgodnie z podpisanymi umowami – wymogów w zakresie jakości i terminowości wykonywanych prac, w szczególności dzięki sprawowaniu rzetelnego nadzoru nad przebiegiem prac i dokonywaniu ich odbioru przez pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje.
 - d) wyznaczania w zawieranych umowach terminów gwarancji w większym stopniu odzwierciedlających minimalne okresy eksploatacji dróg i bieżącego egzekwowania uprawnień do gwarancji i rękojmi jakości wykonywanych robót drogowych.
 - e) prowadzenia robót drogowych w sposób spełniający wymogi prawa budowlanego, w szczególności dzięki uzyskiwaniu decyzji o pozwoleniu na budowę dla robót wymagających takiej decyzji.
 - f) podjęcia skutecznych działań dla przeciwdziałania niszczeniu dróg przez pojazdy przeciążone.

2 Część szczegółowa

2.1 ANALIZA STANU PRAWNEGO

Podstawowa problematyka objęta kontrolą została m.in. uregulowana w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ (zwanej dalej *uodp*), ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane¹⁶ (zwanej dalej *upb*), ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹⁷ (zwanej dalej *uozp*), aktach wykonawczych wydanych na ich podstawie oraz kodeksie cywilnym¹⁸. Poniżej omówiono najważniejsze regulacje prawne dotyczące kontrolowanej działalności.

2.1.1 System zarządzania drogami

Zgodnie z art. 2a *uodp* drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, natomiast drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – odpowiednio samorządów województwa, powiatów i gmin. Wykaz dróg krajowych i wojewódzkich został ustalony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r.¹⁹ Od dnia 1 stycznia 1999 r. drogi posiadające dotychczas status dróg lokalnych miejskich i gminnych stały się drogami gminnymi, natomiast drogi krajowe i wojewódzkie, niewymienione w załącznikach do ww. Rozporządzenia stały się drogami powiatowymi.

W art. 2 i 5 *uodp*, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej zostały podzielone na kategorie, przy czym zakwalifikowanie drogi do danej kategorii determinuje m.in. wymagane parametry techniczne i eksploatacyjne, jakie muszą być brane pod uwagę na etapie planowania, projektowania i prowadzenia prac inwestycyjnych i remontowych dotyczących tej drogi. Ustawodawca wyodrębnił następujące **kategorie** dróg:

Jako drogi krajowe w art. 5 *uodp* wymienia m.in. autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych, drogi międzynarodowe i drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;

Do kategorii dróg wojewódzkich w art. 6 *uodp* ustawodawca zaliczył drogi inne niż krajowe, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym nie zaliczone do dróg krajowych;

Do dróg powiatowych w art. 6a *uodp* zaliczono drogi inne niż krajowe i wojewódzkie stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Natomiast drogi gminne – to drogi o znaczeniu lokalnym nie zaliczone do żadnej z powyższych kategorii, stanowiące sieć drogową, służące miejscowym potrzebom (art. 7 *uodp*).

Sprawy związane z administrowaniem drogami zostały uregulowane w Rozdziale 2 *uodp*. Zgodnie z ww. przepisami zadania administracji drogowej realizują:

1. Minister właściwy do spraw transportu (obecnie Minister Infrastruktury)²⁰, w zakresie m.in. określania kierunków rozwoju sieci drogowej, wydawania przepisów techniczno-budowlanych

¹⁵ jedn. tekst Dz. U. z 2000 r. Nr 71 poz. 838 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.

¹⁷ jedn. tekst Dz. U. z 2002 r. Nr 72 poz. 664 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071)

²⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943, zm. Nr 162, poz. 1122) i ustawą z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253).

dotyczących dróg i obiektów mostowych oraz sprawowania nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (art. 17). Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury²¹ kieruje on działami administracji rządowej: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, gospodarka morska, łączność, transport i jest dysponentem części 18, 21, 26 i 39 budżetu państwa²². Wśród organów podległych Ministrowi Infrastruktury został wymieniony Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

2. Generalny Dyrektor i Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (a od dnia 1 kwietnia 2002 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad i Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - GDDKiA).

Przepis art. 18 *uodp* (w brzmieniu sprzed 1 kwietnia 2002 r.) przyznawał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych status centralnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach dróg krajowych oraz zarządcy dróg krajowych (art. 19 ust. 2 pkt 1)²³. Generalny Dyrektor realizował swe zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, która pełniła również funkcję zarządu dróg krajowych. W skład Dyrekcji wchodził (do dnia 1 kwietnia 2002 r.) oddział centralny w Warszawie oraz oddziały terenowe (8), wymienione w art. 18 ust. 6 ustawy, których zasięg terytorialny określiła na podstawie art. 18 ust. 7 *uodp* Rada Ministrów w drodze rozporządzenia²⁴. Do zadań Oddziałów należało m.in. wykonywanie zadań zarządcy drogi na obszarze jego działania, powierzonych przez Generalnego Dyrektora na podstawie upoważnienia wydanego pracownikom GDDP do załatwiania spraw w jego imieniu w określonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (art. 18 ust 8 pkt 2 i ust 9 *uodp*).

W związku z wejściem w życie z dniem 1 kwietnia 2002 r. ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw²⁵ na podstawie art. 17 ww ustawy, wprowadzone zostały zmiany w treści *uodp* i tak:

- W nowym brzmieniu art. 18 ust 1 *uodp* stanowi, że centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego należy m.in. wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych i realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych.
- W art. 18a, dodanym przez art. 17 pkt 3 ww. ustawy z dnia 1 marca 2002 r., ustalono organizację Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej - GDDKiA) – w jej skład wchodzi oddziały w województwach, których obszar działania pokrywa się z obszarem województwa. Statut GDDKiA nadaje w drodze zarządzenia minister właściwy do spraw transportu.

Zgodnie z art. 19 *uodp* zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji,

²¹ Dz. U. Nr 32, poz. 302.

²² Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 września 1999 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. Nr 78, poz. 880 ze zm.) poszczególnym wymienionym działom przypisano następujące numery klasyfikacji budżetowej: 18 – Architektura i Budownictwo, 21 – Gospodarka Morska, 26 – Łączność, 39 – Transport.

²³ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie trybu sporządzania informacji, gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych (Dz.U. Nr 17, poz. 225).

²⁴ Rozporządzenie RM z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1136).

²⁵ Dz. U. Nr 25, poz. 253

utrzymania i ochrony dróg. Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dróg wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, natomiast gminnych – do dnia 31 grudnia 2002 r. zarząd gminy²⁶, a od dnia 1 stycznia 2003 r. – wójt, burmistrz, lub prezydent miasta²⁷. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, był do dnia 26 października 2002 r. zarząd miasta (art. 19 ust. 5), a od dnia 27 października – prezydent miasta na prawach powiatu²⁸. Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w drodze porozumień.

Zgodnie z art. 21 *uodp* zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, przy czym jednostkę taką tworzy się uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli jednostka taka nie została powołana, obowiązki zarządu drogi pełni zarządca.

Wśród obowiązków zarządcy drogi w poszczególnych punktach art. 20 *uodp*, wymieniono w szczególności:

- 1) opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej,
- 2) opracowanie projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych,
- 3) pełnienie funkcji inwestora,
- 4) utrzymanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- 7) koordynację robót w pasie drogowym,
- 9) prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych,
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych,
- 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
- 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Podstawowe dokumenty określające stan techniczny dróg zarządzanych przez jednostkę i zawierające informacje o wykonywaniu przez zarządcę obowiązków w zakresie utrzymania dróg i dokonywania ich przeglądów powinna zawierać ewidencja dróg. Sposób jej prowadzenia przez zarządców został unormowany w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (zwane dalej Rozporządzeniem z dnia 28 lutego 2000r.)²⁹, zgodnie z którym (§8) ewidencję zakłada się i prowadzi dla użytkowanych odcinków dróg publicznych i użytkowanych obiektów mostowych³⁰, a w jej skład wchodzi m.in:

- 1) książka drogi (którą zgodnie z §9 prowadzi się oddzielnie dla każdego odcinka drogi w jednym zarządzie), zawierająca dane dotyczące m.in. opracowań projektowych dotyczących odcinka drogi, wykaz dzienników objazdu dróg - kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi,

²⁶ Zgodnie z ww art. 19 *uodp*, Generalny Dyrektor jest zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie do czasu przekazania jej koncesjonariuszowi w drodze porozumienia zawartego pomiędzy Generalnym Dyrektorem a koncesjonariuszem.

²⁷ Art. 19 ust 2 *uodp* zmieniony z dniem 1 stycznia 2003 r. przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 216, poz 1826).

²⁸ Art. 19 ust 5 *uodp* zmieniony z dniem 27 października 2002 r. przez art. 41 pkt 5 lit b ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984).

²⁹ Dz.U. Nr 32 z dnia 25 kwietnia 2000 r., poz 393 ze zm.

³⁰ §8 został zmieniony z dniem 1 lutego 2003 roku przez §1pkt 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2003 r. Nr 5, poz. 54), zmieniającego ww. Rozporządzenie z dnia 28 lutego 2000 r., a zgodnie z jego nowym brzmieniem ewidencję zakłada się i prowadzi dla użytkowanych oraz czasowo wyłączonych z użytkowania odcinków dróg publicznych, obiektów mostowych i promów.

wykaz protokołów odbioru robót remontowych i modernizacyjnych odcinka drogi (budowa, przebudowa - remont) i szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi,

- 2) dziennik objazdu dróg,
- 3) wykaz dróg znajdujących się w zarządzie danej jednostki,
- 4) mapa techniczno-eksploatacyjna dróg publicznych.

W § 16 ww. Rozporządzenia na zarządców został nałożony obowiązek bieżącego aktualizowania ewidencji (jednak nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający). Ewidencja może być prowadzona także w systemie elektronicznym, pod warunkiem stosowania odpowiednich zabezpieczeń przed utratą danych.

Warunki i terminy uzupełnienia dotychczas prowadzonej ewidencji lub jej założenia zostały określone w § 18 cyt. Rozporządzenia, natomiast do tego czasu miała obowiązywać ewidencja sporządzona wg poprzednich przepisów³¹.

Obowiązek poddawania obiektów budowlanych okresowej kontroli wynika także z art. 62 *upb*, który stanowi, że kontrola polegająca na sprawdzeniu technicznej sprawności powinna być przeprowadzana co najmniej raz w roku w odniesieniu do elementów budynków, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących w trakcie użytkowania obiektu. Natomiast cały obiekt powinien podlegać co najmniej raz na 5 lat kontroli polegającej na sprawdzeniu stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej całego obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia.

2.1.2 Regulacje dotyczące zapewnienia jakości robót budowlanych

W art. 4 *uodp* zdefiniowano podstawowe pojęcia związane z budownictwem drogowym - i tak:

- 1) przez budowę drogi należy rozumieć wykonywanie nowego połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami,
- 2) przez modernizację drogi należy rozumieć wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi,
- 3) utrzymanie drogi – to wykonywanie robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan, oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

Prawo budowlane definiuje w art. 3 pkt 6 budowę – jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę oraz przebudowę obiektu budowlanego. Do budowli zaliczają się również drogi (art. 3 pkt 3 *upb*).

W art. 3 pkt 8 *upb* remont definiuje się jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawa budowlanego Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wydał w dniu 2 marca 1999 r. Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (zwane dalej

³¹ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych (M.P. Nr 18, poz. 122) przewidywało ewidencję obejmującą m.in: wykazy stanu dróg, wykazy dróg, wykazy obiektów mostowych, mapy sieci drogowej oraz mapy sieci drogowej z opisem techniczno-eksploatacyjnym.

Rozporządzeniem z dnia 2 marca 1999 r.)³², którego przepisy stosuje się przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Zgodnie z § 195 Rozporządzenia, jego przepisów nie stosuje się do dróg, wobec których przed dniem jego wejścia w życie (29 maja 1999 r.) została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub został złożony wniosek o wydanie takiej decyzji.

Rozporządzenie z dnia 2 marca 1999 r. w §4 dokonuje podziału dróg na klasy do których przyporządkowane są odpowiednie parametry techniczne, wynikające z ich cech funkcjonalnych, a mianowicie: autostrady, oznaczone symbolem "A", ekspresowe, oznaczone symbolem "S", główne ruchu przyspieszonego, oznaczone symbolem "GP", główne, oznaczone symbolem "G", zbiorcze, oznaczone symbolem "Z", lokalne, oznaczone symbolem "L" i dojazdowe oznaczone symbolem "D".

Poszczególnym kategoriom dróg przyporządkowano parametry techniczne i użytkowe odpowiadające następującym klasom dróg:

- 1) drogi krajowe - klasy A, S, GP i wyjątkowo klasy G,
- 2) drogi wojewódzkie - klasy G, Z i wyjątkowo klasy GP,
- 3) drogi powiatowe - klasy G, Z i wyjątkowo klasy L.

W dziale V ww. Rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. sformułowane zostały wymagania dotyczące konstrukcji nawierzchni dróg.

Konstrukcja ta powinna być w szczególności projektowana i wykonana w sposób zapewniający jej trwałość co najmniej równą okresowi użytkowania określonemu w dokumentacji projektowej, pod warunkiem wykonania czynności wynikających z rodzaju wbudowanych materiałów, kosztów użytkowania i zasad utrzymania nawierzchni (§ 141).

Ww. wymogi uznaje się za zachowane, jeżeli równocześnie są spełnione warunki określone w Rozporządzeniu, zapewniające nieprzekroczenie stanów granicznych nośności i stanów granicznych przydatności do użytkowania w każdym z elementów oraz w całej konstrukcji budowli ziemnej i nawierzchni drogi, a wbudowane materiały i wyroby spełniają wymagania Polskich Norm i specyfikacji robót drogowych.

Rozporządzenie wyznacza w załączniku nr 5 okresy eksploatacji (użytkowania) dla poszczególnych rodzajów nawierzchni i klas dróg – w przypadku konstrukcji podatnych i półsztywnych okres ten wynosi 20 lat dla wszystkich dróg nowych i 10 lat – dla wszystkich remontowanych.

Rozporządzenie z dnia 2 marca 1999 r. określa także warunki prawidłowego projektowania drogowej budowli ziemnej i zalicza do nich:

1. Przeprowadzenie przed rozpoczęciem prac projektowych badań geologicznych i geotechnicznych gruntów, zgodnie z wymaganiami określonymi w Polskich Normach i przepisach szczególnych (§143),
2. Sprawdzenie, zgodnie z Polskimi Normami ogólnej stateczności skarp, zboczy oraz ścian oporowych, a także nośności podłoża budowli ziemnej i sprawdzenie stanów granicznych przydatności do użytkowania drogowej budowli ziemnej, których przekroczenie uniemożliwia eksploataowanie budowli ziemnej na skutek jej odkształceń, przemieszczeń lub drgań (§144),

³² Dz.U. Nr 43, poz. 430.

3. Przeprowadzenie oceny stanu technicznego przed rozbudową lub przebudową drogowej budowli ziemnej (§147),
4. Uwzględnienie w projekcie prognozy natężenia ruchu, opracowanej na podstawie ostatniego pomiaru generalnego lub wyników specjalnie przeprowadzonych pomiarów, dotyczących natężenia ruchu, struktury rodzajowej pojazdów oraz wskaźników wzrostu (§150).

W §151 ust 1 Rozporządzenia ustalono dopuszczalne naciski pojedynczej osi pojazdu na nawierzchnię jezdni i nawierzchnię przeznaczoną do postoju pojazdów, które ilustruje poniższa tabela:

Klasa drogi, elementy drogi	Dopuszczalny nacisk osi pojazdu (kN)
A,S	115
GP	115, 110 ¹⁾
G,Z,L,D	100, 80 ¹⁾
Pas ruchu i zatoka w rejonie przystanku autobusowego	100
Stanowiska postojowe, pasy i zatoki postojowe	115, 80 ²⁾

¹⁾ Dopuszcza się przy przebudowie albo remoncie drogi.

²⁾ Stanowiska postojowe przeznaczone dla pojazdów o ciężarze całkowitym nie większym niż 2.500 kG.

W §154 Rozporządzenia został sformułowany wymóg dokonania – przed przebudową i remontem nawierzchni drogi – oceny stanu technicznego konstrukcji nawierzchni oraz jej podłoża.

2.1.3 Ustalanie wymogów zabezpieczających jakość i terminowość robót drogowych w trakcie postępowania o udzielenia zamówienia publicznego

Tematyka zamówień publicznych unormowana jest ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Ustawa ta w art. 3c ust 1 stanowi, iż jeżeli zamówienie ma być finansowane z udziałem środków zagranicznych, przyznanych na podstawie umowy międzynarodowej, która przewiduje inne niż ustawa procedury udzielania zamówienia, zamawiający stosuje procedury określone w umowie międzynarodowej.

Na przykład w przypadku inwestycji realizowanych w ramach programu ISPA, procedura udzielania zamówień została unormowana w *Praktycznym przewodniku procedur zawierania umów w ramach programów PHARE, ISPA i SAPARD* i Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej Nr 12/678/1999 r. z dnia 21 czerwca 1999 r., *ustanawiającym Instrument Polityki Strukturalnej dla Preakcesji (ISPA)*.

Podstawowym dokumentem, w którym zdefiniowane są wymogi jakościowe w stosunku do zamawianych robót drogowych oraz określone są terminy ich wykonania, jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Trzeba podkreślić, że niżej opisane przepisy dotyczące SIWZ nie mają zastosowania, zgodnie z art. 15 *uozp*, do zamówień o wartości niższej niż 30.000 Euro lub w którego finansowaniu udział środków publicznych nie przekracza równowartości kwoty 30.000 Euro.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 przedmiot zamówienia określa się za pomocą obiektywnych cech technicznych i jakościowych, przy przestrzeganiu Polskich Norm lub klasyfikacji wydanych na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, a w odniesieniu do robót budowlanych – dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót.

Zgodnie z art. 35 ust 1 *uozp* specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera między innymi:

- określenie przedmiotu zamówienia (w razie potrzeby również za pomocą planów, rysunków lub projektów), łącznie z wyszczególnieniem wszelkich dodatkowych usług, które mają być wykonane w ramach umowy,
- pożądany lub wymagany termin wykonania umowy,
- opis wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów,
- istotne dla zamawiającego postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy oraz wysokość kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (końcowa część zdania, dotycząca kar umownych, obowiązuje od 26.10.2001 r.),
- ogólne warunki umowy, wzór umowy albo regulamin, jeżeli zamawiający wymaga od oferenta, by zawarł z nim umowę na takich warunkach.

Zgodnie z art. 35 ust 2 *uozp* zamawiający obowiązany jest, w odniesieniu do robót budowlanych, posiadać dokumentację określającą przedmiot przetargu oraz kosztorys inwestorski, który zgodnie z ust. 2a stanowi podstawę do określania wartości szacunkowej zamówienia na roboty budowlane.

Umowa w sprawie zamówienia publicznego wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej (art. 74 *uozp*).

Zgodnie z art. 72 ust. 3 *uozp* przedmiot umowy musi odpowiadać przedmiotowi zamówienia określonego w specyfikacji (a tym samym określonego w ofercie – por. art. 27a pkt 1), w przeciwnym wypadku umowa w sprawie zamówienia publicznego jest nieważna w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia, zawarte odpowiednio w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu.

Zgodnie z art. 76 ust 1 *uozp* zakazane jest dokonywanie zmian postanowień zawartej umowy oraz wprowadzania nowych postanowień do umowy, niekorzystnych dla zamawiającego, jeżeli przy ich uwzględnieniu należałoby zmienić treść oferty, na podstawie której dokonano wyboru oferenta, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

W art. 71 wymienione są przypadki, w których możliwe jest udzielenie dodatkowego zamówienia w trybie z wolnej ręki pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w ustawie:

- zamówienia dodatkowe nie przekraczają 20% wartości uprzedniego zamówienia, a zachodzi konieczność zachowania tych samych norm, parametrów i standardów (art. 71 ust. pkt 1 obowiązuje do 25.10.2001 r.),
- udziela się temu samemu wykonawcy zamówień publicznych dodatkowych, nie przekraczających łącznie 20% wartości zamówienia podstawowego, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć, oraz gdy z przyczyn technicznych lub gospodarczych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego (art. 71 ust. 1 pkt 5 obowiązuje od dnia 26.10.2001 r.).

Zgodnie z art. 71 ust. 1a *uozp* jeżeli wartość zamówienia przekracza równowartość kwoty 20.000 Euro, zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Art. 75 *uozp* reguluje sprawę zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Obowiązujący do dnia 9 stycznia 2002 r. stosowny zapis ustawy stanowił, iż *Zabezpieczenie należytego wykonania umowy może być wnoszone w pieniądzu, obligacjach państwowych, poręczeniach oraz gwarancjach*

bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych, zastawach na papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa, a za zgodą zamawiającego - w akcjach dopuszczonych do obrotu i notowań giełdowych lub wekslach oraz poręczeniach osób fizycznych lub osób prawnych. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy nie może przekraczać dwukrotnej wartości zastrzeżonych kar umownych lub 10% wartości zamówienia. (art. 75 ust 2).

Od dnia 10 stycznia 2002 r., zgodnie ze zmienionym brzmieniem art. 75 uozp:

- zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy do pokrycia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia (ust. 2),
- zabezpieczenie należytego wykonania umowy może być wnoszone w pieniądzu, poręczeniach bankowych, gwarancjach bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych, a za zgodą zamawiającego również w wekslach z poręczeniem wekslowym banku, oraz przez ustanowienie zastawu rejestrowego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (ust. 3),
- zabezpieczenie należytego wykonania umowy nie może przekraczać 10% ceny ofertowej. (ust. 4).
- Zgodnie z art. 42 ust. 4, w brzmieniu obowiązującym do 9.01.2002 r., oferent, którego oferta została wybrana, traci wadium na rzecz zamawiającego w przypadku, gdy odmówi wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Od dnia 10.01.2002 r. stosowny zapis znalazł się w art. 42 ust. 5 pkt 2 i otrzymał brzmienie:

Dostawca lub wykonawca, którego oferta została wybrana, traci wadium wraz z odsetkami na rzecz zamawiającego, w przypadku gdy nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy na zasadach określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego.

Szczegółowe regulacje dotyczące tego zabezpieczenia zawarto w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia³³.

2.1.4 Zapewnienie prawidłowego przebiegu robót drogowych

Sposób organizacji i prowadzenia robót drogowych normują przepisy prawa budowlanego (*upb*), które w art. 5 stawia wymóg projektowania, budowania, użytkowania i utrzymywania obiektów budowlanych zgodnie z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Zgodnie z art. 28 *upb* roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wśród wyjątków od tej reguły wymienionych w art. 29 *upb* znajdują się także roboty budowlane polegające na remoncie dróg (ust. 2, pkt 12, a poprzednio ust 2 pkt 7). Z powyższego wynika, iż pozostałe rodzaje robót budowlanych dotyczących dróg, a w szczególności budowa (w rozumieniu art. 3 pkt 6 *upb*), wymagają uzyskania takiego pozwolenia. Natomiast roboty budowlane polegające na remoncie dróg, na podstawie art. 30 ust 1 pkt 1 *upb* podlegają zgłoszeniu do organu właściwego w rozumieniu przepisów zawartych w rozdziale 8 *upb*, w szczególności starosta i wojewoda (art. 80 ust 1 *upb*).

Urzędowym dokumentem przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót jest dziennik budowy (art. 45 *upb*), którego wzór został ustalony w Zarządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie

³³ Dz.U. Nr 140, poz. 794.

dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej³⁴, Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki oraz tablicy informacyjnej³⁵ oraz Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej, oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony życia³⁶.

Do użytkowania obiektów budowlanych, do których wzniesienia było konieczne uzyskanie pozwolenia na budowę, konieczne jest uprzednie zawiadomienie odpowiedniego organu (art. 54 *upb*). W szczególnych przypadkach rozpoczęcie użytkowania może być uzależnione od uzyskania stosownego pozwolenia (art. 55 *upb*).

Zgodnie z art. 20 *upb* projektant ma obowiązek opracować projekt obiektu budowlanego w sposób zgodny z ustaleniami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wymaganiami ustawy, przepisami i obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Natomiast obowiązkiem inwestora jest zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (art. 18 *upb*). Inwestor ma także prawo ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego do którego obowiązków zgodnie z art. 25 *upb* m.in. należy:

- 1) reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami i obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej,
- 2) sprawdzanie jakości wykonywanych robót, wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i nie dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie,
- 3) sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania,
- 4) potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

2.1.5 Przepisy dotyczące odpowiedzialności wykonawcy za jakość wykonanej przez niego pracy

Oprócz wspomnianych już wyżej uregulowań zawartych w umowach, będących efektem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ogólne regulacje, do których odwołuje się także *uozp*, zawarte zostały w kodeksie cywilnym, w rozdziałach dotyczących rękojmi za wady i gwarancji.

Zgodnie z art. 556 *kc* sprzedawca jest odpowiedzialny względem kupującego, jeżeli rzecz sprzedana ma wadę zmniejszającą jej wartość lub użyteczność ze względu na cel w umowie oznaczony albo wynikający z okoliczności lub z przeznaczenia rzeczy, jeżeli rzecz nie ma właściwości, o których istnieniu zapewnił kupującego, albo jeżeli rzecz została kupującemu wydana w stanie niepełnym (rękojmia za wady fizyczne), przy czym na podstawie art. 557 *kc* sprzedawca jest zwolniony od

³⁴ M.P. Nr 2, poz 29.

³⁵ Dz.U. Nr 138, poz . 1555.

³⁶ Dz.U. Nr 108, poz. 953.

odpowiedzialności z tytułu rękojmi, jeżeli kupujący wiedział o wadzie w chwili zawarcia umowy. Odpowiedzialność z tytułu rękojmi może być przez strony umowy rozszerzona, ograniczona lub wyłączona (art. 558 kc). Zgodnie z art. 560 kc w przypadku stwierdzenia wad w sprzedanej rzeczy, kupujący ma prawo odstąpić od umowy (z wyjątkiem przypadku gdy sprzedawca niezwłocznie wymieni rzecz wadliwą na rzecz wolną od wad albo niezwłocznie wady usunie). Koszty dokonania wymiany rzeczy ponosi przy tym sprzedawca.

Art. 568 kc stanowi, że uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne wygasają po upływie roku, licząc od dnia, kiedy rzecz została kupującemu wydana, przy czym wykonanie uprawnień z tytułu rękojmi jest możliwe także po upływie tego terminu, jeżeli sprzedawca wadę podstępnie zataił.

Zgodnie z art. 577 kc, w wypadku, gdy kupujący otrzymał od sprzedawcy dokument gwarancyjny co do jakości rzeczy sprzedanej, poczytuje się w razie wątpliwości, że wystawca dokumentu (gwarant) jest obowiązany do usunięcia wady fizycznej rzeczy lub do dostarczenia rzeczy wolnej od wad, jeżeli wady te ujawnią się w ciągu terminu określonego w gwarancji. Jeżeli w gwarancji nie zastrzeżono innego terminu, termin wynosi jeden rok licząc od dnia, kiedy rzecz została kupującemu wydana.

Zgodnie z art. 579 kc wykonanie uprawnień z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy jest niezależne od uprawnień wynikających z gwarancji. W art. 581 kc postanowiono, że w przypadku dostarczenia przez gwaranta zamiast rzeczy wadliwej rzeczy wolnej od wad lub dokonania istotnych napraw rzeczy objętych gwarancją, termin gwarancji biegnie na nowo od chwili dostarczenia rzeczy wolnej od wad lub zwrócenia rzeczy naprawionej. Jeżeli gwarant wymienił część rzeczy, przepis powyższy stosuje się odpowiednio do części wymienionej.

2.1.6 Finansowanie dróg

Sposób finansowania dróg (za wyjątkiem autostrad płatnych budowanych i eksploatowanych na zasadach określonych przepisami o autostradach płatnych) ustalony został w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych³⁷. Zgodnie z art. 2 ust 1 ww. ustawy zadania w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez:

- 1) ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w odniesieniu do dróg krajowych,
- 2) samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich,
- 3) samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych.

Natomiast zadania w zakresie finansowania budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin. W granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, modernizacji, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast.

³⁷ Dz.U. Nr 123, poz 780 ze zm.

Środki ujęte w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych podlegają zasadom planowania i dysponowania nimi, określonymi w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³⁸.

³⁸ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

2.2 STAN TECHNICZNY I FINANSOWANIE DRÓG W POLSCE

Na sieć dróg w Polsce składa się:

- 18.100 km dróg krajowych, z których ok. 5000 km to drogi główne, z czego w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) znajduje się ok. 16 tys. km dróg;
- 29,6 tys. km dróg zarządzanych przez 16 samorządów wojewódzkich;
- 373 powiaty zarządzają drogami o długości 126 tys. km (z czego 17 tys. km to drogi nie utwardzone);
- 2489 gmin zarządza drogami o długości 186 tys. km, z czego w roku 2000 ok. 101 tys. km stanowiły drogi nieutwardzone.³⁹

Według raportu Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, na koniec 2001 r. 34 % z ok. 16 tys. km dróg krajowych pozostających w jej zarządzie było w złym stanie technicznym, a 37,5 % w stanie niezadowolającym⁴⁰.

Według danych zawartych w ww. Raporcie ponad 70% sieci dróg krajowych wymaga przeprowadzenia różnego rodzaju remontów. Połowę potrzeb remontowych stanowią zabiegi, które należy wykonać natychmiast⁴¹. W przypadku dróg wojewódzkich natychmiastowych remontów wymaga 30 % z 29,6 tys. km tych dróg. Stan 126 tys. km dróg powiatowych trudno sprecyzować, gdyż stosownych statystyk w kraju się nie prowadzi.

Według informacji podawanych przez GDDKiA od lat nakłady ponoszone przez zarządców dróg na ich utrzymanie, modernizację i budowę nowych szlaków nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom. Podczas gdy potrzeby na likwidację zaległości remontowych na drogach krajowych wynoszą 7,8 mld zł, całkowity budżet GDDKiA na rok 2002 zamykał się kwotą 3,6 mld zł. Z powyższej kwoty 2,5 mld zł to środki przeznaczone na rehabilitację, budowę i przebudowę nawierzchni, z czego 900 mln zł stanowią środki na remonty nawierzchni.⁴²

Ok. 48% budżetu GDDKiA w 2002 r. stanowiły środki nie pochodzące z budżetu państwa, a mianowicie: kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Światowego (28%), środki PHARE i ISPA (14%) opłaty MTD (6%).

Jednostki samorządu terytorialnego finansują realizację zadań związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem bieżącym dróg m.in. ze środków pochodzących:

- Z części drogowej subwencji ogólnej – w przypadku samorządów wojewódzkich i powiatowych, przy czym kwota części drogowej subwencji ogólnej, zaplanowana w ustawie budżetowej na 2002 r. wynosi ok. 2,6 mld zł⁴³.

³⁹ E. Szot: Droga przez wieś, [W:] Rzeczpospolita z 21.08.2000 r.

⁴⁰ Raport o stanie technicznym nawierzchni dróg krajowych w 2000 r., gdzie obszernie zaprezentowano metodologię oceny stanu technicznego nawierzchni, stanowiącej zagregowany wynik oceny parametrów takich jak spełnianie, równość, koleiny, powierzchnia, szorstkość.

⁴¹ Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych w 2001 r. (dalej – jako *Raport GDDP*) str. 7 (www.gddp.gov.pl).

⁴² Raport GDDP, str. 16.

⁴³ Zgodnie z art. 19 ust 2, 28 ust 2 i 31 ust 3 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 (Dz.U. Nr 150, poz 983 ze zm.) o przeznaczeniu środków otrzymanych w formie subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego wydatkują na budowę i utrzymanie dróg kwoty znacząco mniejsze od uzyskiwanych wysokości subwencji – np. z danych Ministerstwa Finansów za 1999 r. wynika, iż 21 powiatów zaplanowało wydatki na ten cel w kwocie o połowę mniejszej niż przekazana im część oświatowa subwencji drogowej (dane za: Rzeczpospolita z 31.08. 1999 r. „W trudnej roli gospodarza”).

- Z budżetu gmin m.in. ze środków przekazanych w ramach kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych, stanowiącej część subwencji ogólnej (ok. 1,5 mld zł – według danych z ustawy budżetowej na 2002 r.)⁴⁴.

Podstawowe wymogi dotyczące nośności dróg w Unii Europejskiej sformułowane zostały w Dyrektywie Rady Unii Europejskiej nr 96/53/EC⁴⁵, z dnia 25 lipca 1996 r., zgodnie z którą (art. 1 ust 1 lit b. i pkt. 2.2.2. (c) i pkt 3.4. Załącznika I) maksymalny nacisk na pojedynczą oś pojazdów poruszających się po drogach wynosi 115 kN.

Na mocy ustaleń II Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Transportu na Krecie w 1994 r. i III Konferencji w Helsinkach (1997 r.), wyznaczono dla Europy Środkowej i Wschodniej i jej połączeń z krajami Unii Europejskiej 10 korytarzy transportowych, stanowiących część europejskiej sieci szlaków komunikacyjnych TINA⁴⁶

Pomimo tego, że w kolejnych dokumentach rządowych jako cel realizacji wszystkich programów wskazywano m.in. dostosowanie dróg krajowych, leżących w europejskich korytarzach transportowych (sieć TINA, drogi klasy A, S, GP) do nośności 115 kN/oś, w przepisach Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴⁷, które weszło w życie w maju 1999 r. dopuszczono, by drogi przebudowywane i modernizowane klasy GP (główne przyspieszonego ruchu) charakteryzowały się nośnością niższą od 115 kN/oś.

Tymczasem od trzech lat znana była treść Dyrektywy UE, zgodnie z którą po tych drogach będą miały prawo poruszać się samochody o nacisku 115kN/oś, a od 1997 roku znany jest przebieg dróg międzynarodowej sieci transportowej (TINA) przez terytorium Polski, zaś w dokumentach z prac Rady Ministrów (np. komunikacie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z września 1998 r) wskazano, że jednym z głównych mankamentów sieci drogowej w Polsce jest brak wykształconej sieci autostrad i dróg ekspresowych, niedostosowanie parametrów geometrycznych dróg do wymagań współczesnego ruchu, brak dostatecznej nośności dróg: niespełna 50 % dróg krajowych dostosowana jest do nacisków 100 kN, pozostałe do 60-80 kN/oś.

Ponadto w rządowym programie pn „Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do roku 2015” z grudnia 1998 r. stwierdzono, że przez Polskę przebiegają korytarze TINA⁴⁸, a wśród mankamentów polskiej sieci drogowej wskazywano niedostosowanie sieci do przenoszenia nacisków

⁴⁴ Ustawa z dnia 14 marca 2002 r. Ustawa budżetowa na 2002 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 275).

⁴⁵ Council Directive 96/53/EC z dnia 25 lipca 1996 r. (Official Journal L 235, 17.09.1996r.).

⁴⁶ *Transport Infrastructure Needs Assessment Report*, Wiedeń, październik 1995 r. – sieć ta obejmuje całość Transeuropejskich Korytarzy Transportowych (*Trans European Network – TEN*), przyjętych w ramach konferencji na Krecie w 1994 r. i w Helsinkach w 1997 r. oraz niektóre inne podstawowe połączenia krajowe.

⁴⁷ Dz. U. Nr 43 poz. 430

⁴⁸ W ww. dokumencie wskazywano już na podstawowe uwarunkowania rozwoju sieci drogowej, w szczególności to, że na II Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Transportu na Krecie w 1994 r. oraz w 1997 r. na III Konferencji w Helsinkach uzgodniono dla Europy Środkowej i Wschodniej i jej połączeń z krajami Unii Europejskiej 10 korytarzy transportowych (ciągów komunikacyjnych międzynarodowego znaczenia, w którym przebiegają co najmniej dwie różne drogi transportowe o odpowiednich parametrach technicznych, z rozmieszczonymi na nich węzłami transportowym), z których przez Polskę przebiegają:

- Korytarz I - Helsinki - Ryga - Kowno - Warszawa z odgałęzieniem I A: Ryga - Kalingrad - Gdańsk.
- Korytarz II - Berlin - Warszawa - Moskwa,
- Korytarz III - Berlin - Wrocław - Kijów z odgałęzieniem III A: Drezno-Krzywa (Legnica),
- Korytarz IV - Gdańsk - Katowice - Żilina z odgałęzieniami: IV A: Grudziądz - Poznań, IV B: Częstochowa - Katowice - Ostrava

W ramach propozycji dodatkowych postulowano również utworzenie dwóch nowych korytarzy:

- Świnioujście - Szczecin - granica południowa - Czechy,
- Gdańsk - Warszawa - Kowel - Odessa/Bukareszt

115kN/oś, a konieczność jak najszybszego podniesienia nośności głównych dróg krajowych podkreślano też w kolejnych programach rządowych, a mianowicie:

- W sierpniu 1999 r., w programie pn. „Założenia polityki transportowej państwa na lata 2000 – 2015 dla realizacji zrównoważonego rozwoju kraju” dostosowanie sieci dróg międzynarodowych do nośności 115kN/oś zostało wskazane jako priorytet najwyższego rzędu.
- W marcu 2001r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej przedstawił „*Program dostosowania sieci drogowej TINA w Polsce do standardu naciskowego 115 kN/oś do 2015 r.*”. Program, przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2001 r., zakładał konieczność dostosowania ok. 15 tys. km podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów Unii Europejskiej - wynikających z Dyrektywy Rady UE Nr 96/53/WE z 25 lipca 1996 r. Program uwzględniał kierunki działań i zadania przewidziane w „*Założeniach polityki transportowej państwa...*”, przyjętych przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w listopadzie 1999 roku, a także w „*Narodowej Strategii Transportu dla ISPA*” - przyjętej przez Komitet Integracji Europejskiej w grudniu 2000 r. W wyniku jego realizacji do 2015 r. nastąpić miało dostosowanie nawierzchni do wymogów nośności 115 kN/oś , wzmocnienie mostów oraz poprawa funkcjonalności dróg i bezpieczeństwa ruchu.
- W sierpniu 2002 r. GDDKiA przygotowała projekt dokumentu o nazwie „*Program budowy autostrad i innych dróg krajowych w Polsce w latach 2002 - 2005*” (materiał na posiedzenie Rady Ministrów). W dokumencie tym stwierdzano, że jakość polskiej infrastruktury transportowej w tym przede wszystkim sieci dróg i autostrad stanowi coraz poważniejszą barierę rozwoju kraju, zwłaszcza w kontekście aspiracji Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Z uwagi na to, że przyjęty 27 marca 2001 r. przez Radę Ministrów program dostosowania podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów Unii Europejskiej do 2015 r. nie stanowi zadawalającej podstawy do zdynamizowania procesów inwestycyjnych w sektorze infrastruktury drogowej, zaistniała potrzeba jego aktualizacji i rozwinięcia, co znalazło odzwierciedlenie w dokumencie „*Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca - Strategia gospodarcza rządu SLD-UP-PSL*”, przyjętym przez Radę Ministrów 29 stycznia 2002 r. Jako główne cele Programu zakładano m.in. kontynuację procesu wzmacniania nawierzchni głównych dróg krajowych, co zaowocuje do końca 2005 r. m. innymi przystosowaniem nawierzchni 500 km dróg do nacisku 115 kN/oś,

Planowe i szybkie podniesienie nośności głównych dróg krajowych jest konieczne, także przy uwzględnieniu warunków przystąpienia RP do Unii Europejskiej, wynegocjowanych w grudniu 2002 r., zgodnie z którymi od dnia uzyskania członkostwa Polska udostępni uzgodnione w trakcie negocjacji odcinki sieci dróg TINA do ruchu w międzynarodowym transporcie drogowym pod warunkiem uzyskiwania każdorazowo zezwoleń administracyjnych za odpowiednią opłatą, a od dnia 1 stycznia 2009 r. na główną sieć tranzytową zostanie dopuszczony bezpłatny ruch pojazdów, których nacisk na pojedynczą oś wynosi 115 kN/oś .

Podniesienie nośności jak największej części sieci głównych dróg krajowych do parametrów obowiązujących w Unii Europejskiej nie powinno być traktowane jedynie jako spełnienie formalnych wymogów postawionych w trakcie negocjacji poprzedzających akcesję, lecz powinno się je traktować jako najskuteczniejszy środek chroniący te drogi przed niszczeniem przez samochody o nacisku na oś 115 kN.

Wobec olbrzymich potrzeb związanych ze wzrostem natężenia ruchu na polskich drogach pierwszorzędym zagadnieniem powinno być zapewnienie trwałości wykonywanych robót

drogowych, w szczególności poprzez uzyskanie nośności odpowiedniej do charakteru ruchu przenoszonego przez daną drogę, co z kolei wymaga zapewnienia właściwej jakości materiałów i technologii stosowanych podczas prowadzenia robót. W szczególności nie jest wskazane „(...)wykonywanie remontów tańszych niż wynika to z oceny aktualnego stanu. Rezygnacja np. z wykonywania wzmocnień powoduje automatycznie wzrost zakresu wyrównań i zabiegów powierzchniowych oraz częstotliwości ich wykonywania, co w dłuższej perspektywie czasu prowadzi do wyższych kosztów.”⁴⁹

Natężenie ruchu na drogach międzynarodowych (do takich należą drogi w sieci TINA) wynosiło w 2000 r. 11.448 pojazdów na dobę, średnie dobowe natężenie ruchu pojazdów ciężarowych ciężkich (powyżej 80kN/oś) na drodze krajowej to ok. 800 pojazdów. Natężenie ruchu ww. pojazdów w 2005 roku wzrosło do 960 na dobę. Według ustaleń kontroli NIK z 2001 r. 33 % pojazdów poruszających się po drogach krajowych stanowiły pojazdy przeciążone (tj. takie, które przekraczały dopuszczalny nacisk 100 kN/oś).

Ruch pojazdów, wywierających nacisk przekraczający nośność nawierzchni powoduje wymierne szkody finansowe – na przykład przejazd 1 samochodu o nacisku 115 kN/oś po drodze o nośności 100 kN/oś wywołuje szkodę 1,59 zł/km, wynikającą ze zniszczenia warstw konstrukcji nawierzchni i skrócenia okresu eksploatacji drogi.

Znaczna część inwestycji drogowych finansowana jest z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej bądź z pożyczek międzynarodowych instytucji finansowych. W przypadku udzielania takich zamówień dozwolone jest stosowanie innych niż ustawa o zamówieniach publicznych procedur, wskazanych przez instytucję finansującą. Procedurami tymi, w okresie objętym kontrolą, były dla poszczególnych instytucji:

- a) Unia Europejska – Procedury przetargowe miały być przeprowadzane wg *Decentralised Implementation System*, od 1.01.2001 r. wg *Practical Guide to Phare, ISPA and SAPARD Contract Procedures*. Warunki ogólne umów formułowane były dla tych zamówień w oparciu o *Conditions of Contract for Works of Civil Engineering* opublikowane przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (FIDIC).
- b) Bank Światowy – Procedury przetargowe i wzorcowe warunki kontraktu określono w *Standard Bidding Documents – Procurement of Works*. Dla zamówień o wartości poniżej 10 mln USD procedury i warunki sformułowano w *Standard Bidding Documents for Works, Smaller Contracts*.
- c) Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju — procedury przetargowe i standardowe warunki kontraktu zostały sformułowane w *Standard Tender Documents Procurement of Works*.
- d) Europejski Bank Inwestycyjny nie posiadał własnych procedur przetargowych ani wzorcowych warunków kontraktu.

⁴⁹ Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych w 2001 r. str. 8

2.3 ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

2.3.1 Dostosowanie parametrów sieci dróg krajowych do wymogów UE

Spośród skontrolowanych przez NIK wydatków Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 1.810,7 mln zł, na realizację robót drogowych na sieci dróg krajowych, skutkujących uzyskaniem nawierzchni o nośności 115 kN/oś wydatkowano sumę 797,83 mln zł. Przykładowo nawierzchnię o nośności 115 kN/oś uzyskano w wyniku realizacji następujących inwestycji:

- budowa kosztem 6,5 mln zł obwodnicy Młodzieszyna w ciągu Drogi Krajowej nr 50 Płońsk – Sochaczew (droga poza siecią TINA),
- budowa kosztem 14,6 mln zł obwodnicy Sochaczewa w ciągu dróg krajowych nr 2 i 50 (droga w części leży w sieci TINA).

Z ustaleń kontroli wynika jednak, iż na drogach zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad w kontrolowanym okresie programy i projekty programów podniesienia nośności głównych dróg krajowych, w tym dróg leżących w transeuropejskich korytarzach transportowych (tzw. sieci TINA) do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej nie były konsekwentnie realizowane, pomimo posiadania przez GDDKiA środków na ten cel.

Wobec przyjętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych dotyczących dopuszczenia na drogach krajowych od dnia 1 stycznia 2009 r. bezpłatnego ruchu pojazdów ciężkich, realizowanie przez GDDKiA na sieci głównych dróg krajowych (w tym należących do sieci TINA), przedsięwzięć polegających na budowie nowych dróg (przykładowo za kwotę 96,7 mln. zł realizowano obwodnice: Białobrzegów – koszt 52,6 mln zł, Śmigła – koszt 25,2 mln zł i Sycowa – koszt 18,9 mln zł.) oraz na modernizacji i remontach dróg istniejących (za kwotę 212,8 mln zł.) nie zapewniających podniesienia ich nośności do 115 kN/oś, było nie w pełni celowe ponieważ skutkować będzie przyspieszoną degradacją nawierzchni dróg, które nie byłyby odpowiednio wzmocnione do tego czasu.

Podniesienie nośności dróg krajowych konieczne jest także ze względu na istotny wzrost natężenia ruchu pojazdów ciężarowych, obserwowany od 1995 r. Jak bowiem wynika z Generalnego Pomiaru Ruchu, przeprowadzonego przez GDDKiA w 2000 r., „w okresie 1995-2000 największy wzrost ruchu (o ok. 44 %) zanotowano dla samochodów ciężarowych. (...)Obecnie mamy do czynienia ze zdecydowanym wzrostem ruchu najcięższych pojazdów mających wpływ na warunki ruchu na drogach oraz proces niszczenia nawierzchni”.

Ponadto, jak wykazano w załączniku nr 2 do polskiego stanowiska negocjacyjnego w obszarze polityka transportowa (z marca 2002 r.), ruch pojazdów o nacisku na oś większym, niż nośność nawierzchni, przynosi wymierne szkody finansowe - w przypadku przejazdu jednego samochodu o nacisku 115 kN/oś po drodze o nośności 100 kN/oś szkoda ta wynosi 1,59 zł na każdy przejechany kilometr.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania NIK stwierdziła, iż część środków pochodzących m.in. z pożyczek międzynarodowych instytucji finansowych została wydatkowana nieefektywnie na finansowanie przedsięwzięć nie prowadzących do wzmocnienia remontowanych dróg do nośności 115kN/oś, na przykład:

- z objętych II Projektem Drogowym Banku Światowego 49 kontraktów na roboty drogowe, wzmocnienie nawierzchni do 115 kN/oś uzyskano (lub przewidywano uzyskać) tylko w 25 z nich, obejmujących łącznie 155,2 km dróg, zaś w pozostałych przypadkach (dla łącznej długości 278.2 km dróg, z czego 16

kontraktów na kwotę 370 mln zł, dotyczących 174 km realizowano w korytarzach TINA i na drogach międzynarodowych) nawierzchnię dróg przystosowano (lub miano przystosować) jedynie do przenoszenia nacisków 100 kN/oś, np. remont drogi nr 93 (pomimo że dobowe obciążenie tej drogi ruchem pojazdów ciężarowych wynoszące 2.178 pojazdów należało do najwyższych w kraju), budowy obwodnic Białobrzegów, Śmigła i Sycowa, modernizacja obwodnicy Ostródy,

- z objętych analizą 52 kontraktów w ramach Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych tylko w 20 przypadkach, obejmujących łącznie 118,9 km dróg wykonano (lub przewiduje się wykonać) nawierzchnię odporną na naciski 115 kN/oś, a w pozostałych przypadkach odporną na naciski 100 kN/oś (29 kontraktów dla odcinków dróg o łącznej długości 195,5 km, w tym 9 kontraktów na kwotę 60,4 mln zł, dotyczących 67,8 km dróg realizowano na sieci TINA) lub tylko 80 kN/oś (3 kontrakty dla odcinków o długości 6,2 km). Ww. parametry zostały przyjęte pomimo tego, że w grudniu 2000 r., na etapie przygotowań do realizacji projektu kierownictwo GDDKiA ustaliło, że planowane roboty drogowe powinny zapewnić wzmocnienie nawierzchni do 115 kN/oś, a jedynie w wyjątkowych przypadkach do 100 kN/oś.

Ogółem, do końca listopada 2002 r. w ramach Projektu Drogowego Banku Światowego i Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych, na przedsięwzięcia na sieci dróg TINA, nie prowadzące do uzyskania nośności 115 kN/oś wydatkowano kwotę 309,5 mln zł, zaś przedsięwzięcia o wartości dalszych 120 mln zł były w trakcie realizacji. Pomiędzy II Projektem Drogowym Banku Światowego a Programem Rehabilitacji Dróg Priorytetowych nie zapewniono koordynacji, która umożliwiłaby uzyskanie na całym modernizowanym szlaku komunikacyjnym nośności 115 kN/oś. Nawet przedsięwzięcia realizowane w ramach tego samego projektu nie prowadziły do uzyskania tego parametru na całej długości modernizowanej drogi, na przykład:

- w latach 2000 - 2001 odcinek 14 km DK 94 (sieć TINA) uzyskał nawierzchnię dostosowaną do nacisków 100 kN/oś, podczas gdy efektem przeprowadzonej w 2001 r. w ramach Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych modernizacji kolejnych odcinków tej drogi o łącznej długości 12,2 km było wzmocnienie ich nawierzchni do 115 kN/oś,
- w 2002 r. – spośród 4 zadań modernizacyjnych realizowanych na leżącej w sieci TINA DK 5 (27/REH oraz 76, 77 i 79 w ramach PDBŚ), w 2 przypadkach założono wzmocnienie do 115 kN/oś, a w dwóch pozostałych nawierzchnię wzmacniano do 100 kN/oś.

W przepisach Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, dopuszcza się, by drogi przebudowywane i modernizowane klasy GP (a więc także niektóre drogi wchodzące w skład sieci TINA) charakteryzowały się nośnością niższą od 115 kN/oś.

Także 5 z 28 skontrolowanych zarządców dróg jednostek samorządu terytorialnego ograniczało zakres modernizacji nawierzchni zarządzanych dróg – na rzecz prostszych i mniej kosztownych zabiegów (np. utrwalania powierzchniowego), natomiast pozostali zarządcy dróg jednostek samorządu terytorialnego zapewnili wykonywanie robót drogowych prowadzących do osiągnięcia nośności przewidzianej przepisami dla kategorii i klasy zarządzanych przez nich dróg (drogi wojewódzkie i powiatowe). Na przykład:

- W Powiatowym Zarządzie Dróg Publicznych w Cieszyńsku podczas realizacji remontu drogi powiatowej nr 04145 zakres zrealizowanych prac nawierzchniowych obejmujący ułożenie 2 warstw betonu asfaltowego, był mniejszy od zakresu ustalonego w projekcie (grubość 10 cm) miejscami nawet o 70%.

2.3.2 Projektowanie dróg

Zarządcy dróg zapewnili wykonywanie robót drogowych w oparciu o projekty techniczne, określające zakres i ilość robót, w 35 na 37 skontrolowanych przypadków. Jedynie 2 zarządców dróg zrealizowało 13 przedsięwzięć bez takiego projektu, to jest:

- w Zarządzie Dróg Miejskich w Chełmie w 2 przypadkach roboty wykonano bez dokumentacji projektowej. Brak dokumentacji na realizowane zadania wyjaśniano m. innymi tym, iż decyzje Zarządu Miasta o budowie drogi zapadły dopiero w wyniku uzyskania zwiększonej subwencji drogowej, a ZDM nie miał odpowiedniego czasu na opracowanie dokumentacji;
- w Powiatowym Zarządzie Dróg Publicznych w Cieszynie dla 11 z 14 zamówień dotyczących odnowy nawierzchni i odbudowy korpusu drogi nie sporządzono wymaganych projektów technicznych określających zakres i ilość robót.

Projekty robót drogowych nie we wszystkich przypadkach zostały opracowane przez projektantów z uwzględnieniem wszystkich wymogów Rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r.⁵⁰, w szczególności projekty posiadane przez 8 skontrolowanych zarządców dróg dotknięte były następującymi wadami:

- W 7 przypadkach projektant nie dokonał wymaganej §154 ww. Rozporządzenia oceny stanu technicznego konstrukcji nawierzchni i jej podłoża,
- W 5 przypadkach przy projektowaniu nie korzystano ani z wyników pomiaru generalnego, ani też nie wykonano wymaganej § 150 Rozporządzenia prognozy natężenia ruchu,
- W 6 przypadkach w projekcie brak było stwierdzenia o spełnieniu przez drogę warunków dotyczących dopuszczalnego nacisku osi pojazdów i czasu eksploatacji drogi – zgodnie z klasą drogi właściwą dla poszczególnych kategorii dróg określonych w załączniku nr 5 do ww. Rozporządzenia.

Niektóre projekty, spełniające nawet ww. formalne wymagania, nie były opracowane rzetelnie i w przypadku 14 spośród 37 skontrolowanych zarządców dróg w trakcie ich realizacji pojawiała się konieczność wprowadzenia znacznym kosztem *tzw. robót dodatkowych*, wydłużenia czasu ich realizacji, dokonywania korekt oczywistych błędów dokumentacji projektowej, lub też uzupełniania zakresu prac o elementy jakie powinien zawierać rzetelnie wykonany projekt (np. zatoki autobusowe, drogi tymczasowe, zjazdy do posesji), na przykład:

- w Oddziale GDDKiA w Lublinie niewykonanie projektów budowlanych i technicznych przyszłych robót drogowych w Dęblinie (przebudowa skrzyżowania) i Puławach, a jedynie sporządzenie w ich miejsce przez inspektora nadzoru Oddziału uproszczonej dokumentacji technicznej (bez podkładów geodezyjnych) spowodowało, że dwukrotnie przedłużano termin wykonania robót na skrzyżowaniu w Dęblinie z uwagi na wystąpienie nieprzewidzianych kolizji z linią energetyczną i telekomunikacyjną. Natomiast w Puławach w ramach tych robót, podczas frezowania nawierzchni jezdni uszkodzono 2 pętle indukcyjne sygnalizacji świetlnej.

W trakcie kontroli stwierdzono także przypadek, kiedy konieczność uzupełnienia projektu wynikała z nieprawidłowości towarzyszących zleceniu jego opracowania, a mianowicie:

- na skutek zlecenia przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad w dniu 1 września 1997 r. jednostce projektującej wykonania w pierwszej kolejności dokumentacji przetargowej, a dopiero później projektu

⁵⁰ opisane wcześniej Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych.... (Dz. U. Nr 43, poz 430)

budowlanego i wykonawczego odcinka autostrady A-4 Batorego – Mikołowska, przedmiar robót, stanowiący część dokumentacji przetargowej nie mógł opierać się na kompletnym i zatwierdzonym projekcie budowlanym, lecz bazował na projekcie wstępnym, zawierającym przybliżone dane i wykonany w skali 1:5000 (wobec skali 1:500 projektu budowlanego), czego skutkiem było występowanie poważnych rozbieżności pomiędzy zakresem prac, objętych umową z wykonawcą robót drogowych, określonym na podstawie przedmiaru robót, a wykonanymi później, przy zastosowaniu precyzyjniejszych metod, projektami: budowlanym i wykonawczym. Spowodowało to z kolei konieczność rozszerzenia zakresu prac objętych umową, czego efektem był m.in. wzrost kosztów zadania o około 10,4 mln. Euro (o 25,2% pierwotnie planowanej wartości przedsięwzięcia).

W zawieranych umowach na wykonanie prac projektowych nie ujmowano warunków dotyczących gwarancji jakości projektu (u 35 z 37 skontrolowanych zarządców dróg), a uprawnienia z tytułu rękojmi za wady wyegzekwował tylko jeden zarządca dróg (ZDW Katowice).

Z przysługujących im uprawnień zarządcy dróg nie skorzystali nawet wtedy, gdy dostarczone im projekty nie uwzględniały wszystkich elementów stanu faktycznego, determinujących zakres prac niezbędnych do wykonania, lub ich nieterminowe opracowanie powodowało opóźnienie w realizacji poszczególnych zadań i zwiększało związane z nimi koszty, na przykład:

- Oddział GDDKiA w Opolu nie wyegzekwował od jednostki projektującej kar umownych lub odszkodowania, pomimo wprowadzenia w trakcie realizacji kontraktu nr 75 realizowanego w ramach II Projektu Drogowego Banku Światowego 31 zmian, wycenionych na kwotę 2,25 mln zł. (18,15 % ceny ofertowej), z których 12 spowodowanych było wystąpieniem różnic pomiędzy stanem faktycznym a stanem określonym w dokumentacji projektowej oraz błędami w tej dokumentacji.

2.3.3 Ustalanie wymagań dotyczących terminowości i jakości w dokumentacjach przetargowych i w umowach.

Zarządcy dróg w większości skontrolowanych przypadków (31 na 37) prawidłowo i stosownie do wymagań sformułowanych m.in. w przepisach prawa budowlanego, ustawy o drogach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych ustalali w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (SIWZ) i zawieranych umowach wymagania odnoszące się do jakości i terminowości wykonania robót drogowych, a także zapewnili formalną poprawność dokumentowania procedur związanych z udzieleniem zamówienia.

U 9 zarządców dróg stwierdzono bądź brak kosztorysów (dla 24 robót drogowych zrealizowanych przez 5 jednostek), bądź też występowanie w kosztorysach wad (4 zarządców dróg, 24 przedsięwzięcia).

Wymogi dotyczące jakości materiałów, których miał użyć wykonawca, np. przedstawienie odpowiednich certyfikatów, świadectw dopuszczenia dla poszczególnych materiałów, ujęte były we wszystkich umowach podpisywanych z wykonawcami robót drogowych przez skontrolowanych zarządców dróg.

Spółród skontrolowanych 37 zarządców dróg 34 umieściło w części dokumentacji przetargowej, określającej przyszłe zobowiązania wykonawcy związane z umową, zapisy określające wysokość kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania, niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

Wszyscy poddani kontroli zarządcy dróg ujęli w umowach, zawieranych z wykonawcami, wymogi dotyczące terminu wykonania robót drogowych, jednak w przypadku 7 z 37 skontrolowanych

zarządców dróg (19%) terminy te nie zostały ustalone z uwzględnieniem rzeczywistej pracochłonności zamawianych robót, na przykład:

- w GDDKiA stwierdzono przypadki, kiedy czas realizacji niektórych kontraktów w ramach II Projektu Drogowego Banku Światowego i Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych określany był nie w oparciu o rzeczywistą pracochłonność robót i wymogi technologiczne oraz istniejące możliwości techniczne, lecz np. w oparciu o „wcześniejsze doświadczenia przy realizacji kontraktów o podobnym zakresie i wartości robót”. W wyniku przyjęcia ww. sposobu wyznaczania terminów, np. planowany i faktyczny okres realizacji remontów odcinków długości 0,8 - 2,6 km sięgał nawet 8 miesięcy,
- w Oddziale GDDKiA w Lublinie w umowie dotyczącej ul. Lubelskiej w Puławach, czas wykonania modernizacji odcinka o dł. 0,318 km ustalono na 11 miesięcy od chwili zawarcia umowy.

Brak stosownych zapisów, zobowiązujących wykonawcę do skrócenia do niezbędnego minimum czasu trwania robót drogowych w SIWZ i umowach został stwierdzony u 7 na 37 skontrolowanych zarządców dróg, na przykład:

- w zawieranych w ramach II Projektu Drogowego Banku Światowego i Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych kontraktach nie uwzględniano także możliwości prowadzenia przez wykonawców robót drogowych w wydłużonym czasie pracy (np. na wydłużone zmiany, w systemie dwuzmianowym lub w cyklu 24 – godzinnym), w szczególności w celu minimalizacji ich uciążliwości dla użytkowników dróg,
- II Projekt Drogowy Banku Światowego nie został zakończony w terminie, a spośród zamkniętych już 23 kontraktów w ramach Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych, 16 ukończono w ustalonym terminie, podczas gdy w pozostałych 7 przypadkach opóźnienia w odbiorze robót wynosiły od 5 do 120 dni. Przebieg realizacji poszczególnych kontraktów w ramach II Projektu Drogowego Banku Światowego i Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych potwierdzał sformułowaną przez Bank Światowy oraz doradcę GDDKiA – firmę Scott Wilson opinię, zgodnie z którą skutkiem ustalania zbyt długiego czasu trwania kontraktów jest mała aktywność robocza Wykonawców, a także niekorzystne zjawisko, polegające na zamykaniu dla ruchu na długie okresy, bez uzasadnienia, odcinków remontowanych dróg, co powoduje opóźnienia, korki i niezadowolenie użytkowników oraz zagraża bezpieczeństwu ruchu.

2.3.4 Realizacja robót drogowych

2.3.4.1 Terminowość realizacji robót drogowych

Czas trwania robót drogowych był wydłużony nie tylko na skutek wyznaczania w dokumentacjach przetargowych i umowach odległych terminów wykonania prac. Kolejną formą wydłużania czasu prowadzenia robót drogowych było dokonywanie przesunięcia terminu realizacji zadań w drodze aneksu do umowy (kontrola stwierdziła ogółem 106 przypadków takich zmian wprowadzonych przez 26 na 37 skontrolowanych zarządców dróg) na przykład:

- W przypadku budowy autostrady A4 na odcinku Mikołowska – Batorego opóźnienie w odbiorze – w porównaniu z terminem pierwotnie przewidzianym w kontrakcie wyniosło ostatecznie 16 miesięcy (o 62%) gdyż termin zakończenia budowy z pierwotnie przewidzianego 9 stycznia 2001 r. przesunięto aneksem nr 1 na 31 maja 2002 r. Głównym powodem wydłużenia czasu realizacji były trudności inwestora w uzyskaniu prawomocnego pozwolenia na budowę.

W przypadku 16 z 37 skontrolowanych zarządców dróg wydłużenie terminu realizacji robót drogowych było m.in. skutkiem poszerzania ich zakresu rzeczowego o tzw. roboty dodatkowe, wynikające z nieprawidłowości na etapie projektowania i realizacji, na przykład:

- W Dolnośląskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu podczas realizacji zadania pod nazwą „Odnowa nawierzchni bitumicznej drogi nr 345 Legnica – Wilczków – Budziszów” wprowadzono roboty dodatkowe o wartości 289,9 tys. zł (19,8%), wydłużono termin realizacji z 30 listopada 1999 r. do 30 kwietnia 2000 r., odbioru dokonano dopiero w dniu 16 czerwca 2000 r., a prace zamiast 22 dni trwały 9-krotnie dłużej,
- Na skutek nieuwjęcia przez GDDKiA Oddział w Katowicach w pierwotnym zamówieniu prac, których wykonanie było konieczne dla prawidłowej realizacji zadania „Skrzyżowanie DK 52 z DW 948 w miejscowości Kobiernice”, w trakcie trwania prac wartość wykonanych robót wzrosła o 18 % (z 1.077.468 zł do 1.272.438 zł), a termin realizacji został przesunięty o 4 miesiące (z 31 grudnia 2001 na 30 kwietnia 2002 r.) m.in. ze względu na konieczność wybudowania i rozbiórki drogi objazdowej (kosztem ok. 153 tys. zł., nieprzewidzianej w pierwotnym projekcie), wbudowanie elementów odblaskowych w krawężniki, ustawienie dodatkowego odcinka krawężnika i obrzeży rozgraniczających parking i wydłużenia chodnika z kostki betonowej.

W przypadku przedsięwzięć realizowanych przez GDDKiA jako przyczynę wydłużenia czasu ich realizacji, oprócz wyznaczania w umowach zawieranych z wykonawcami wydłużonych terminów wykonania poszczególnych kontraktów, można wskazać także wydłużenie procedur związanych z wyborem wykonawców i podpisaniem umów, lub występowanie przeszkód w udostępnieniu wykonawcy placu budowy:

- podczas, gdy wytyczne Banku Światowego przewidywały, że np. procedura wyboru wykonawców: tj. od opracowania materiałów dla wstępnej kwalifikacji do czasu podpisania umowy z Wykonawcą, trwać będzie od 8,5 do 10 miesięcy, to w rzeczywistości, w przypadku ww. 49 przeanalizowanych kontraktów, trwała od 11 do 26 miesięcy, w tym w 30 przypadkach – ponad 15 miesięcy. Wydłużenie ww. procedur, oprócz czynników obiektywnych (takich jak reforma administracji publicznej i przejęcie części dróg krajowych przez miasta na prawach powiatu), powodowane było też przyczynami obciążającymi GDDKiA, na przykład: niezgodnymi z wytycznymi Banku Światowego działaniami Komisji Przetargowych, brakiem wymaganych pozwoleń na budowę dla planowanych do realizacji zakresów robót, wydłużeniem czasu rozpatrywania zgłoszeń do wstępnej kwalifikacji oraz ofert, reformą administracji drogowej.
- 16 – miesięczne opóźnienie realizacji kontraktu na budowę odcinka A4 Batorego – Mikołowska spowodowane było przyczynami niezależnymi od GDDKiA i powstało na skutek uchylenia dwóch, spośród trzech wymaganych pozwoleń na budowę poszczególnych odcinków autostrady.

U 14 spośród skontrolowanych 37 zarządców dróg nie dokonano odbioru robót drogowych w ostatecznym terminie określonym w umowach, w wyniku czego 66 zadań zostało odebranych z opóźnieniem wynoszącym do 134 dni, np.:

- w Oddziale GDDKiA w Białymstoku po terminie dokonano odbiorów ostatecznych wszystkich 3 analizowanych zadań związanych z przebudową drogi krajowej nr 8 Warszawa – Białystok – granica Państwa, wraz ze skrzyżowaniem z ul. Produkcyjną w Białymstoku, i tak roboty realizowane na podstawie umowy:

- 3/D/00 z 25 kwietnia 2000 r. zgłoszono do odbioru 30 września 2000 r., a odebrano 15 grudnia 2000 r., tj. 76 dni po terminie,
- 7/D/00 z 26 lipca 2000 r. zgłoszono do odbioru 12 listopada 2001 r., a odebrano 26 marca 2002 r., tj. 134 dni po terminie,
- 8/D/01 z 3 lipca 2001 r. zgłoszono do odbioru 15 grudnia 2001 r., a odebrano 26 marca 2002 r., tj. 101 dni po terminie.

Spośród 66 ww. zadań odebranych z opóźnieniem w 43 przypadkach (u 12 zarządców dróg) zarządcy dróg nie byli w stanie wskazać żadnej przyczyny opóźnionego odbioru.

W przypadku 3 zarządców dróg opóźnienie w realizacji zadań było wynikiem np. nie załatwienia przed rozpoczęciem inwestycji spraw związanych z własnością gruntu lub nieujęcia planowanej drogi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego np.:

- przystępując do budowy I etapu obwodnicy południowej Jaworzna Zarząd Miasta nie dysponował pozwoleniem na budowę obejmującym całość inwestycji. W dniu rozpoczęcia prac (26 listopada 1999 r.) obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewidywał możliwości wydania decyzji o pozwoleniu na budowę obejmującej cały I etap obwodnicy, a projekt stosownej zmiany planu został przedłożony do publicznego wglądu w dniu 14 kwietnia 2000 r., tj. na 2,5 miesiąca przed określonym w umowie terminem zakończenia prac. Skutkiem tego stanu rzeczy była konieczność wydłużenia czasu realizacji zadania z pierwotnych 22 na 34 miesiące (wydłużenie o 54,5 %).

Opóźnienie rozpoczęcia realizacji niektórych przedsięwzięć powodowało także zwiększenie kosztów finansowych ponoszonych z tytułu waloryzacji lub rekompensowania wykonawcy *uzasadnionych kosztów i strat* związanych z ograniczeniem zakresu realizacji inwestycji z przyczyn niezależnych od niego. Dopuszczenie do powstania ww. kosztów było niezgodne z wymogiem zawartym w art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, nakazującym dokonywanie wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny. Na przykład:

- W przypadku II Projektu Drogowego Banku Światowego, realizowanego przez GDDKiA, wynikiem wydłużenia procedur wyboru ofert Wykonawców o ponad 150 dni (co miało miejsce w przypadku kontraktów nr 56.1 nr 57.1 i nr 78), była konieczność zastosowania regulacji cen (zgodnie z warunkami BŚ), skutkiem czego był wzrost kosztów robót łącznie o kwotę 494,7 tys. zł.
- W przypadku budowy autostrady A4 odcinek Mikołowska – Batorego, w efekcie wynikającego z przyczyn niezależnych od GDDKiA opóźnienia w rozpoczęciu prac na całej długości objętej kontraktem, wykonawca, zgodnie z warunkami kontraktu wystąpił z roszczeniem, którego przedmiotem była wypłata rekompensaty za poniesione przez niego straty z tytułu opóźnienia w rozpoczęciu prac. Żądana rekompensata w kwocie 719,8 tys. Euro została w IV kw. 2000 r. zaakceptowana przez Inżyniera Kontraktu i wypłacona Wykonawcy.

2.3.4.2 Jakość robót drogowych

Nadzór inwestorski nad prowadzeniem robót zapewnił bieżące egzekwowanie jakości zabudowywanych materiałów i zachowanie technologii przewidzianych w projektach u 26 na 37 skontrolowanych zarządców dróg.

⁵¹ Dz. U. Nr 138, poz.1555

Zarządcy dróg na bieżąco egzekwowali także ustalone w umowach warunki, dotyczące dokumentowania jakości zabudowywanych materiałów a tylko w 5 przypadkach stwierdzono występowanie w tym zakresie nieprawidłowości, takich jak np. nie zobowiązanie przed rozpoczęciem robót wykonawców do przedstawienia świadectw jakości, atestów i wyników badań materiałów przewidzianych do produkcji w trakcie realizacji robót.

W odniesieniu do zadań realizowanych w czasie trwania czynności kontrolnych zastrzeżeń nie budził także sposób organizacji placów budowy i bieżące egzekwowanie od wykonawców jakości wykonywanych prac drogowych, gdyż tylko w jednym przypadku stwierdzono (w trakcie oględzin placu budowy), iż w trakcie realizacji przez GDDKiA kontraktów nr 60.2 i 60.3 w ramach II Projektu Drogowego Banku Światowego kierownicy projektów dla tych zadań dopuścili do układania mas na mokre podłoże i w temperaturach otoczenia i podłoża, kształtujących się poniżej + 5°C, a zatem w warunkach pogodowych gorszych od określonych w specyfikacjach technicznych, a z wpisów Wykonawcy dokonanych w dziennikach budowy wynika, iż prowadził on przedmiotowe roboty – jak to określono w wyjaśnieniach złożonych NIK – *na własną odpowiedzialność*.

W trakcie dokonywanych odbiorów 32 na 37 skontrolowanych zarządców dróg (86%) wykorzystywało wyniki badań laboratoryjnych wykonanych na koszt własny lub na koszt inwestora.

Oprócz laboratoryjnej weryfikacji jakości materiałów zabudowywanych przez wykonawców, zarządcy dróg opierali się na innych metodach potwierdzania tej jakości. W trakcie odbiorów dokonywano oględzin i pomiarów, w wyniku których 13 zarządców dróg (35%) stwierdziło uchybienia dotyczące jakości wykonania przedmiotu zamówienia i zażądało dokonania przez wykonawcę – na jego koszt – korekt na 69 obiektach oddawanych do użytkowania.

Spośród 37 skontrolowanych zarządców dróg w 9 przypadkach w trakcie dokonywania odbiorów 50 wykonanych robót drogowych stwierdzono, iż ujawnione wady nie mogą zostać usunięte i dokonano potrąceń z wynagrodzeń wykonawcy, na przykład:

- w oddziale GDDKiA w Olsztynie w trakcie odbiorów 17 zakończonych zadań stwierdzono wady polegające na przekroczeniu dopuszczalnych parametrów, dotyczących składu mieszanki, zawartości lepiszcza, zagęszczenia, w wyniku czego potrącono z wynagrodzenia wykonawców 104.265 zł.
- w oddziale GDDKiA w Lublinie w 10 na 20 analizowanych przypadków przy odbiorach ostatecznych stwierdzono wady dotyczące głównie równości podłużnej i wyegzekwowano kary umowne w formie potrąceń w kwocie 41.230,10 zł.

Porównanie wyników analizy dokumentacji przygotowania, prowadzenia i odbioru robót drogowych, z wynikami oględzin przeprowadzonych przez NIK, a w szczególności stwierdzenie w trakcie tych oględzin występowania bardzo licznych wad i poważnych usterek w sytuacji, gdy według dokumentacji poszczególnych przedsięwzięć drogowych, zapewniono ich należyłą jakość, świadczy o nierzetelnym sprawowaniu nadzoru inwestorskiego przez poszczególnych zarządców, skutkującym nienależyłą jakością robót drogowych.

Skala nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli w powyższym zakresie wskazuje ponadto na istnienie praktyki tolerowania przez zarządców dróg niskiej jakości robót drogowych.

Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK u wszystkich 37 skontrolowanych zarządców dróg wykazały, iż rzeczywista jakość robót drogowych była znacznie niższa, niż wynikałoby to z dokumentacji inwestycji i częstotliwości wykorzystywania gwarancji udzielonych przez

wykonawców. Oględzinom poddano ogółem 309 zadań zakończonych oraz 50 zadań będących w trakcie realizacji a usterki i wady ujawniono u 30 zarządców dróg (81%), w odniesieniu do 153 obiektów (49,5%), w tym 113 takich, wobec których zarządcy nigdy nie podejmowali kroków na rzecz wykorzystania przysługujących im uprawnień z tytułu rękojmi lub gwarancji. W szczególności:

- wady, usterki i uszkodzenia na wszystkich poddanych oględzinom wyremontowanych odcinkach dróg (45 przedsięwzięć) stwierdzono u 5 zarządców, tj. w Oddziale GDDKiA w Lublinie, Zarządzie Dróg Miejskich w Chełmie, Miejskim Zarządzie Ulic i Mostów w Katowicach, Powiatowym Zarządzie Dróg w Cieszyńie oraz w Zarządzie Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu,
- w przypadku 6 zarządców dróg, to jest zarządów dróg wojewódzkich w Rzeszowie i Olsztynie, powiatowych zarządów dróg w Zawierciu, Żywcu, Zgierzu i Urzędu Miasta Jaworzno, wadami dotknięte było więcej niż 75% poddanych oględzinom odcinków dróg (49 przedsięwzięć),
- w przypadku dalszych 6 zarządców, to jest Centrali i Oddziału GDDKiA w Katowicach, Urzędu Miejskiego w Białymstoku, zarządów dróg wojewódzkich w Katowicach i Lublinie oraz zarządu dróg powiatowych w Szczytnie, wadami dotknięte było od 50 do 75% poddanych oględzinom odcinków dróg (13 przedsięwzięć).

Powszechnie występującymi usterekami i wadami, które ujawniono w trakcie oględzin, były w szczególności wykruszenia i inne ubytki nawierzchni (dziury), koleiny, spękania podłużne, poprzeczne i siatkowe, rakowiny, otwarte połączenia technologiczne, zapadnięte pobocza, niewłaściwie osadzone lub zapadnięte kratki ściekowe i studzienki. Na przykład:

- w Zarządzie Dróg Miejskich w Chełmie na wszystkich 10 odcinkach wyremontowanych dróg stwierdzono m.in. nieprawidłowe łączenie pasów jezdni i działek roboczych układanych nawierzchni, powodujących powstanie szczelin, nieudolnie maskowanych (wypełnianych) płynnym asfaltem. W wielu przypadkach stwierdzono różnice w wysokości sąsiadujących ze sobą warstw - do 0,8 cm; niedowałowanie układanej nawierzchni przy krawężnikach, nie wypoziomowane połączenia zatok i parkingów z kostki brukowej z nawierzchnią bitumiczną (progi do 0,8 cm), liczne zagłębienia: włączów studzienek dochodzące do 3 cm (20 studzienek), kratek ściekowych - do 5 cm (31 kratek) oraz zagłębienia 3 zasuwników wodnych – do 3 cm,
- na zarządzanej przez Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu drodze 04-360 Kamesznica-Szare (odcinek 2,5 km, koszt remontu 418.007 zł), po czterech miesiącach eksploatacji w okresie letnim stwierdzono 674,4 mb łat bitumicznych (naprawy gwarancyjne zostały wyegzekwowane nie przez PZD, lecz sołtysa wsi Szare), co nie powstrzymało degradacji nawierzchni, ponieważ oględziny wykazały dalsze 54,6 mb spękań i 43,5 mb rakowin. Ponadto na drodze 04-341 Cięcina – Wieprz (odcinek 512 mb, koszt 95.827 zł), po siedmiu miesiącach eksploatacji w okresie letnim oględziny wykazały przełom przy przejeździe kolejowym, spękania o długości 20,3 m, rakowiny o długości ok. 6 m oraz pęknięcie poprzeczne nawierzchni drogi o długości 1,2 m.

Niektóre wady były – jak stwierdzono – efektem stosowania w trakcie prowadzenia robót materiałów nie gwarantujących osiągnięcia należytej jakości (np. wapienne kruszywo, niewłaściwie dobrana geowłóknina),

- w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach na wyremontowanym odcinku DW 906 stwierdzono ubytki nakładki o łącznej powierzchni ok. 1,5 m², pod zerwaną nakładką widoczna była warstwa pofałdowanej geowłókniny, na odcinku ok. 145 mb nawierzchnia bitumiczna sfalderowana (ściągnięta) powierzchniowo. Ustalenia kontroli wskazują, iż ww. wady powstały m.in. na skutek zastosowania przez wykonawcę niewłaściwie dobranej geowłókniny,

- w Podlaskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Białymstoku na odcinku 4 km drogi wojewódzkiej nr 691 Hajnówka-Kleszczele, w trakcie eksploatacji wystąpiły wykruszenia nawierzchni powodujące przenikanie wody w głąb ziemi i w ramach gwarancji wyegzekwowano naprawę na 150 m z 850 m wadliwie wykonanej nawierzchni. Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały na tym odcinku liczne drobne wykruszenia w nawierzchni drogi (tzw. „wapniaki”, gdyż zastosowano wapienne kruszywo) oraz osiadanie obu krawędzi drogi na szerokości około 50-60 cm, w wyniku czego powstały nierówności powierzchni jezdni: po prawej stronie od 6 do 11 mm, po lewej stronie od 4 do 26 mm,
- w trakcie oględzin odcinka DK 79 zarządzanego przez Urząd Miasta Jaworzno stwierdzono, iż na skrzyżowaniu ul. Krakowskiej i Gwardzistów w Byczynie stwierdzono zniszczenie objętych gwarancją ośmiu stanowisk pasów zwalniających, które zainstalowano kosztem 19.133 zł. Po zakończeniu kontroli, w dniu 8 listopada 2002 r., Wiceprezydent Jaworzna poinformował kontrolerów NIK, iż wykonawca zwrócił Miastu całą ww. kwotę nakładów poniesionych na zabudowanie niewłaściwie wykonanych pasów.

Niepokojącym zjawiskiem są koleiny powstające na nowo wyremontowanych drogach, których głębokość (zgodnie ze stosowanym przez GDDKiA systemem oceny stanu nawierzchni dróg SOSN) powyżej 2 cm kwalifikuje już ww. odcinki dróg do zaplanowania remontu, zaś głębokość kolein przekraczająca 3 cm oznacza iż nawierzchnia wymaga natychmiastowego remontu⁵²:

- w Oddziale GDDKiA w Lublinie początki kolein stwierdzono na odcinku ok. 50 m na drodze nr 19 (przebudowanej w 2000 r.), a ponadto w nawierzchni drogi krajowej Nr 12 (44) Sulejów – Radom – Puławy - Kurów w m. Puławach, na odcinku wyremontowanym w 1999 r. stwierdzono już powstawanie na długości 63 m kolein o głębokości 2÷3 cm, utrudniających odpływ wód z jezdni,
- W Oddziale GDDKiA w Katowicach w przypadku prac wykonanych w ramach kontraktu na budowę autostrady A4 – ul. Górnośląska III etap (remont na odcinku ok. 2,5 km, koszt 88.189,6 tys. zł, roboty odebrano w marcu 2000 r.) w trakcie oględzin stwierdzono m.in. nierówności podłużne (koleiny) na całej długości badanego odcinka, o głębokości od 0,1 cm (na 1 pasie ruchu) do 1,4 cm (na 3 pasie ruchu),
- W Oddziale GDDKiA w Warszawie podczas oględzin DK 50 obejmujących wzmocniony w 1999 r. odcinek w miejscowości Sochaczew stwierdzono na długości 300 m na lewej stronie jezdni koleiny o głębokości od 2 do 5 cm.

2.3.5 Nadzór nad przebiegiem prac, odbiory robót i rozliczenia z wykonawcami

Poprawnie ustalane w dokumentacjach przetargowych i podpisywanych umowach wymogi dotyczące organizacji procesu inwestycyjnego i nadzoru nad wykonawcą nie były następnie egzekwowane przez 14 na 37 skontrolowanych zarządców dróg. Zarówno na etapie przygotowania, realizacji jak i odbioru 87 zadań wystąpiły nieprawidłowości, dotyczące przestrzegania ustawy prawo budowlane (*upb*), które dotyczyły tak formalnej strony procesu inwestycyjnego (zgłoszenia, pozwolenia itp.) jak i wykonywania nadzoru nad działaniami wykonawców, na przykład:

- 6 zarządców dróg (18% próby) rozpoczęło prace drogowe (w ramach 17 zadań) – bez ważnego pozwolenia na budowę (naruszenie art. 28 *upb*). Przyczyną takiego stanu rzeczy było np. przekonanie inwestora o braku konieczności uzyskania pozwolenia;

⁵² Metodologia i wyniki pomiarów w systemie SOSN przedstawione w witrynie www.gddkia.gov.pl/html/sosn_wytyczne.htm i www.gddkia.gov.pl/html/sosn_wytyczne_zal_c.htm

- 6 zarządców dróg nie dopełniło w trakcie realizacji 53 zadań, określonego w art. 30 *upb* obowiązku zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót właściwemu organowi administracji architektoniczno – budowlanej, nie powiadamiało także tych organów o zmianie zakresu realizowanego zadania (naruszenie art. 57 ust 2 *upb*) lub rozpoczęło roboty bez zachowania terminu do zgłoszenia przez właściwy organ sprzeciwu (art. 30 ust 2 *upb*),
- 3 zarządców dróg rozpoczęło eksploatację 6 odcinków dróg bez uzyskania stosownego pozwolenia, a u dalszych 3 stwierdzono, iż realizacja 11 zadań nie została zakończona złożeniem przez kierownika budowy oświadczenia wymaganego w art. 22 pkt 9 w zw. z art. 57 ust 1 pkt 2 *upb*.

Na 37 skontrolowanych zarządców dróg w 29 przypadkach zapewniono poprawne dokumentowanie przebiegu budowy, w szczególności założenie i prowadzenie dziennika budowy, wymaganego art. 45 *upb*. Natomiast pozostałych 8 zarządców dróg dopuściło w tym zakresie do powstania nieprawidłowości, takich jak nierzetelne prowadzenie dziennika budowy, nie odnotowywanie w dziennikach budowy wykonania robót podlegających zakryciu i faktu dokonania odbioru tych robót przez inspektora nadzoru, braku wpisów dotyczących jakości zabudowywanych materiałów, na przykład:

- W Oddziale GDDKiA w Lublinie w dziennikach budowy I i II etapu realizacji obwodnicy Lubartowa, stwierdzono 24 przypadki niewypełnionych pozycji (pustych pól) umożliwiających zamieszczenie późniejszego zapisu. Naruszało to przepis § 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki oraz tablicy informacyjnej⁵³.

U 31 z 37 skontrolowanych zarządców dróg odbioru wykonanych robót drogowych dokonywały osoby dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami, podczas gdy pozostałych 6 zarządców dróg nie spełniło tego wymogu.

Ostateczne odbiory robót drogowych u 36 spośród 37 skontrolowanych zarządców dróg były dokumentowane tzw. *protokołami odbioru*. W odniesieniu do 10 zarządców dróg dokumenty te były jednak nierzetelne, gdyż nie odzwierciedlały zakresu rzeczywiście wykonanych prac (np. nie odnosiły się ani do zmian zakresu rzeczowego wynikających z wprowadzenia tzw. *robót dodatkowych*, ani też do stanu faktycznego).

Stwierdzono, że nienależycie chroniono interesy niektórych zarządców dróg w trakcie realizacji i rozliczania robót drogowych.

W przypadku 9 spośród 37 skontrolowanych zarządców dróg, roboty wykonywano w miejscu innym niż miejsce określone umową, lub zmieniono przewidziany umową ich zakres rzeczowy. Doszło także do przypadków, w których osoby zobowiązane do sprawowania nadzoru inwestorskiego podejmowały samowolne decyzje, skutkujące zmianą miejsca i zakresu rzeczowego prac:

- w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu Kierownik Rejonu w Lubaniu (nie mając takich uprawnień) zwiększył zakres wykonywanych robót polegających na odnowie nawierzchni drogi krajowej nr 356 na odcinku Łągów - Nowa Karczma) o 1.310 mb (17,5% całości zadania) i wartość robót o kwotę przekraczającą 94 tys. zł (ponad 20.000 EURO - 17,5% wartości kontraktu),
- w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach w trakcie remontu nawierzchni drogi nr 909 umowa zawarta z wykonawcą przewidywała m.in. wykonanie 13.000 m² nakładki. Pomimo tego, że wykonawca

⁵³ Dz. U. Nr 138, poz.1555

przeprowadził remont jedynie na powierzchni 11.790 m² tej drogi, ZDW wypłacił mu wynagrodzenie w kwocie 200,9 tys. zł (przewidziane w umowie za wykonanie całego przedmiotu umowy). Odstąpienie od wykonania przedmiotu ww. umowy w pełnym zakresie zaakceptował już na etapie przekazania placu budowy inspektor nadzoru ZDW, nieuprawniony do podejmowania takich decyzji, który przed rozpoczęciem remontu ustalił wspólnie z wykonawcą, że do wykonania pełnego zakresu robót ujętych w umowie zabraknie środków finansowych na 200 mb nakładki.

Nie naliczono kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy. Kary takie zostały naliczone tylko przez jednego zarządcę drogi (Zarząd Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu) na kwotę 2,5 tys. zł, podczas gdy działania takie powinno było podjąć 8 zarządców w odniesieniu do podmiotów realizujących 26 przedsięwzięć, na przykład:

- W trakcie realizacji zawartej przez Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu umowy na budowę chodnika w Milówce (wartość zlecenia 219.987 zł netto), od wykonawcy nie wyegzekwowano kary umownej w wysokości 38.717,36 zł. za wykonanie przedmiotu umowy z 82 – dniowym opóźnieniem. Ponadto z wykonawcą podpisano w lipcu 2002 r. tzw. *Aneks nr 1* do ww. umowy, nadając mu datę wsteczną (28 marca 2002 r.). W ww. dokumencie zawarto *ex post* zapis o przesunięciu terminu oddania przedmiotu umowy z dnia 15 marca 2002 r. na dzień 30 kwietnia 2002 r., co następnie dało podstawę do nierzetelnego określenia wysokości kary umownej (13.044,98 zł za 30 dni opóźnienia, zamiast 38.717,36 zł za 82 dni opóźnienia), którą najpierw pobrano poprzez potrącenie z faktury, a następnie w dniu 31.07.2002 r. zwrócono wykonawcy, bez wskazania podstaw prawnych takiego działania. Kary tej ostatecznie nie wyegzekwowano od wykonawcy.

Jedyny stwierdzony w trakcie kontroli przeprowadzonej u 37 zarządców dróg przypadek wyciągnięcia przewidzianych kontraktem konsekwencji w odniesieniu do wykonawcy, który nie wywiązał się ze zobowiązań dotyczących terminów prowadzenia robót, włącznie z rozwiązaniem umowy, dotyczył realizowanego w ramach Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych projektu REH 32 pn. „*odnowa DK 44 w miejscowości Szczekociny*”.

Kontrola ujawniła, iż w wyniku przyjęcia za podstawę rozliczenia zadania nierzetelnie sporządzonych protokołów odbioru robót, w których wykazano wykonanie niektórych prac w ilości większej, niż rzeczywista, 5 zarządców dróg zawyżyło wynagrodzenia wypłacone 7 wykonawcom, na łączną kwotę 290,4 tys. zł, na przykład:

- wykonawca zamówionych przez Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach robót remontowych na drodze wojewódzkiej nr 906 zawyżył o 161.833,13 zł (o 22,3 %) ich wartość (do wysokości 725.619,77 zł), co było wynikiem uwzględnienia w kosztorysach powykonawczych większej niż wykonane w rzeczywistości: ilości wykonanej na jezdni warstwy ścieralnej z asfaltobetonu i nawierzchni na zjazdach oraz związanych z tym robót, takich jak transport mieszanki mineralno-bitumicznej, skrapianie asfaltem podłoża przed położeniem warstwy ścieralnej nawierzchni oraz malowanie linii segregacyjnych na jezdni.

Innym przypadkiem takiego zawyżania wynagrodzeń wykonawców było dokonywanie wypłaty za niezrealizowane świadczenia w zakresie utrzymania tzw. *zapleczy zamawiającego*:

- w trakcie realizacji przez GDDKiA kontraktów nr 60.3, 61 i nr 75 (w ramach II Projektu Drogowego Banku Światowego) dokonano zapłaty faktur wykonawców, ujmujących naliczone w łącznej kwocie 72 tys. zł należności za niezrealizowane świadczenia w zakresie utrzymania zapleczy zamawiającego i wykonawcy w okresie przed rozpoczęciem robót i w okresie gwarancji. Między innymi, w przypadku

kontraktu nr 75 stwierdzono, że wypłacono Wykonawcy kwotę 18 tys. zł za funkcjonowanie Biura Kierownika Projektu i Zaplecza Wykonawcy w okresie grudzień 1999 - 7 kwiecień 2000 r., to jest za czas, kiedy nie były one jeszcze zorganizowane, a ponadto 24 tys. zł za funkcjonowanie Biura Kierownika Projektu przez 12 miesięcy gwarancji pomimo, że zostało ono na koniec prowadzenia robót zlikwidowane. Zapłatę tych ostatnich należności Kierownik Projektu uzasadniał otrzymaniem od Wykonawcy równoważnych ilości materiałów biurowych.

W trakcie kontroli stwierdzono także przypadki wykonania przedmiotu umowy w zakresie większym niż wynikający z protokołów odbioru, na przykład:

- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Zawierciu w 18 przypadkach z 20 poddanych szczegółowej analizie, protokoły odbioru zawierały dane dotyczące zakresu odebranych prac, odnoszące się do wielkości ujętych w umowach, podczas gdy z oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK wynika, iż w rzeczywistości wykonawca wykonywał prace na powierzchni większej od 0,28 % do 28 % w stosunku do określonej w protokołach odbioru

Dokonanie wypłat wyższych niż wynikające z warunków kontraktów, było w przypadku dwóch zarządców dróg skutkiem naruszenia zasad rozliczeń, określonych w tych kontraktach. Ogółem kwota na jaką GDDKiA zawiązało wypłaty dla jednego z wykonawców robót drogowych wyniosła nie mniej niż 1.424,8 tys. Euro i 2.519 tys. zł, a mianowicie:

- w trakcie budowy Autostrady A4 na odcinku Batorego – Mikołowska wypłacono wykonawcy nienależną mu kwotę 726.557 Euro, o którą jego wynagrodzenie zostało zawyżone na skutek stosowania w trakcie rozliczeń zawyżonego wskaźnika waloryzacji,
- w trakcie realizacji tej samej inwestycji Inżynier Kontraktu zatwierdzał przejściowe certyfikaty płatności o wartości niższej, niż określona w kontrakcie wartość minimalna (900 tys. Euro), co umożliwiło wystawienie trzynastego certyfikatu (od którego rozpocząć się miała zgodnie z klauzulą 70.1 kontraktu waloryzacja wynagrodzenia), już w marcu 2000 r., podczas gdy przy przestrzeganiu zasady, że minimalna wartość certyfikatu wynosi 900 tys. Euro, trzynastym certyfikatem byłby certyfikat wystawiony za marzec 2001 r., a kwota waloryzacji wypłacona wykonawcy byłaby mniejsza o 698.308 Euro. NIK zwróciła uwagę, że choć zatwierdzanie przejściowych certyfikatów płatności o wartości niższej niż 900 tys. Euro zależało od uznania Inżyniera Kontraktu, to jednak – będąc także pracownikiem GDDKiA i dysponując środkami publicznymi – był on zobowiązany do celowego i oszczędnego ich wydatkowania i zapewnienia należytej ochrony interesów GDDKiA,
- na skutek zmiany kursu przeliczeniowego Euro – z kursu kupna NBP – na kurs średni NBP wypłacono wykonawcy ww. inwestycji nienależną mu kwotę 2.518.680 zł. Zgodę na powyższą, niekorzystną dla zamawiającego, zmianę w treści umowy w części dotyczącej sposobu przeliczania wartości przejściowych certyfikatów płatności na złotówki wyraziła w dniu 11 maja 1999 r. jednoosobowo Główna Księgowa GDDKiA, podczas gdy do złożenia ważnego oświadczenia w zakresie praw i obowiązków majątkowych Dyrekcji konieczne było, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, łączne działanie dwóch pełnomocników Generalnego Dyrektora.

W odniesieniu do 4 zamówień zmiany dokonane w treści umów zawartych przez zarządców dróg były dla nich niekorzystne, a ich uwzględnienie oznaczało zmianę oferty, na podstawie której wybrano wykonawcę. W szczególności zmian takich dokonano w 2 przypadkach w sposobie dokonywania rozliczeń z wykonawcą – w ww. przypadkach przedstawiciele podmiotów zarządzających drogami w sposób niedostateczny chronili interesy swoich jednostek, na przykład:

- na mocy podpisanego w dniu 28 maja 2001 r. Aneksu Nr 5 do umowy o pełnienie zarządu drogami na terenie Jaworzna, wprowadzono do jej treści niekorzystną dla miasta zmianę, polegającą na zastąpieniu waloryzacji wskaźnikiem kwartalnym przez waloryzację wskaźnikiem rocznym. Skutkiem tej zmiany było zwiększenie wypłat realizowanych na rzecz wykonawcy o 406.993,06 zł brutto w stosunku do kwoty, którą miasto wypłaciłoby nie zmieniając umowy.
- GDDKiA dokonała zmiany umowy zawartej z wykonawcą odcinka autostrady A4 Batorego – Mikołowska, polegającej na zwiększeniu z 40 do 90% części wynagrodzenia wykonawcy podlegającej waloryzacji. Pomimo zaspokojenia w sposób przewidziany warunkami kontraktu roszczenia wykonawcy z tytułu opóźnienia w rozpoczęciu prac, w Aneksie nr 2 do umowy z dnia 28 września 1998 r. objęto waloryzacją 90% wartości wykonanych robót, na skutek czego wykonawcy wypłacono z tego tytułu kwotę ok. 7.402 tys. Euro, podczas gdy w przypadku waloryzacji 40% wartości robót, przewidzianej pierwotnie w ww. umowie, suma wypłacona z tego tytułu wykonawcy byłaby mniejsza o 3.852,2 tys. Euro i wyniosłaby 3.550,5 tys. Euro (wzrost kwoty waloryzacji o 108,5%).

Zarówno we wniosku o dokonanie ww. zmiany, jak i w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli NIK, odpowiedzialni pracownicy GDDKiA twierdzili, iż była ona konieczna dla zrekompensowania wykonawcy strat, ponoszonych na skutek wydłużenia czasu realizacji kontraktu oraz niekorzystnych zmian kursu Euro, które zostały poparte wyliczeniami przedstawionymi przez wykonawcę. Tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że ww. wyliczenia i analizy sporządzone przez Wykonawcę obarczone były błędami matematycznymi: do wyliczenia poszczególnych wskaźników przyjmowane były nieporównywalne przedziały czasowe i błędnie dokonywano ich wyliczenia.

Waga ustaleń i ilość kierowanych do prokuratury spraw⁵⁴, dotyczących rozliczania robót drogowych, wskazują na istnienie w tym zakresie obszaru korupcjogennego.

2.3.6 Gwarancja i rękojmia za wady

Zawierane umowy na roboty drogowe we wszystkich zbadanych przypadkach wskazywały długość okresu gwarancyjnego. U niektórych zarządców dróg średni okres gwarancji wynosił tylko 5 lub 6 miesięcy (w Zarządzie Dróg Powiatowych w Szczytnie i Starostwie Powiatowym w Pabianicach) zaś oddziały GDDKiA, realizujące przedsięwzięcia na drogach krajowych (które powinny cechować się wysoką trwałością), wyznaczały okresy gwarancji od 11 miesięcy (Oddział w Olsztynie) do 36 miesięcy (rękojmia – Oddział w Łodzi).

Przeciętne okresy gwarancji uzyskiwanej przez poszczególnych zarządców dróg kształtowały się w następujący sposób:

- Przeciętna długość okresu objętego gwarancją u 6 zarządców (16%) nie przekraczała 1 roku (w tym centrala GDDKiA i oddziały GDDKiA w Olsztynie, Rzeszowie i Białymstoku),
- Gwarancje o przeciętnej długości od 12 do 24 miesięcy uzyskało 10 zarządców (27%) – w tym oddziały GDDKiA w Warszawie, Katowicach i Wrocławiu,
- Przeciętna długość okresu objętego gwarancją u dalszych 11 zarządców (30%) zawarta była w przedziale od 24 do 36 miesięcy (w tym oddziały GDDKiA w Lublinie i Łodzi),
- 10 zarządców (27%) uzyskało przeciętną gwarancję dłuższą niż 36 miesięcy.

⁵⁴ Ogółem w sprawach dotyczących rozliczeń z wykonawcami NIK kieruje do prokuratury 7 zawiadomień, których charakterystyka znajduje się w części 3 nin. Informacji.

Podkreślić należy, iż w odniesieniu do Oddziałów GDDKiA nie było przeszkód, by od wykonawców robót drogowych, finansowanych w całości środkami pochodzącymi z budżetu żądać dłuższych okresów gwarancji lub rękojmi. Tymczasem np. oddział GDDKiA w Białymstoku dla wszystkich prac finansowanych z budżetu uzyskiwał tylko 1 rok gwarancji i rękojmi, oddział w Olsztynie – 1 rok, Oddział Katowice – najwyżej 24 miesiące gwarancji, gdy tymczasem np. w Oddziałach w Łodzi i Rzeszowie uzyskiwano 36 miesięczny okres obowiązywania rękojmi za wady – nie było zatem także jednolitych dla wszystkich Oddziałów GDDKiA zasad ustalania długości okresu objętego gwarancją jakości i rękojnią dla robót drogowych finansowanych z budżetu.

Pozytywnie należy ocenić postępowanie niektórych zarządców dróg jednostek samorządu terytorialnego – gdyż właśnie w tej grupie stwierdzono ustalanie najdłuższych okresów gwarancji, na przykład:

- Urząd Miejski w Jastrzębiu Zdroju uzyskiwał okresy gwarancji o przeciętnej długości 71 miesięcy, przy czym dla budowy nowych dróg okres ten sięgał nawet 12 lat (144 miesięcy),
- Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach od podmiotów realizujących budowy, modernizacje i remonty dróg uzyskiwał przeciętnie, odpowiednio dla ww. rodzajów przedsięwzięć 56, 60 i 58 miesięcy gwarancji⁵⁵,
- Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu uzyskiwał średnio gwarancję na okres 43 miesięcy, przy czym przeciętny okres gwarancji udzielanej przez podmioty prowadzące roboty modernizacyjne wynosił 49 miesięcy.

W związku z tym, iż okres zatrzymywania przez zamawiającego zabezpieczenia należytego wykonania umowy uzależniony jest od czasu obowiązywania rękojmi, na podstawie art. 558 kc możliwe było rozszerzenie (wydłużenie) w umowach zawieranych z wykonawcami okresu rękojmi poza oznaczone w kc 12 miesięcy. Z możliwości tej skorzystało jednak tylko 3 zarządców dróg (w tym oddziały GDDKiA w Łodzi i Rzeszowie, gdzie okres obowiązywania rękojmi wydłużono do 3 lat).

Z ustaleń kontroli wynika, że 21 skontrolowanych zarządców dróg (57%) naruszało przepisy *uozp* i Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia⁵⁶, regulujące sposób ustalania, pobierania i dokonywania zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Z naruszeniem tych przepisów przeprowadzono ogółem 117 skontrolowanych przedsięwzięć, a do najczęściej spotykanych błędów w tym zakresie należało m.in. zaniechanie ustalenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w zawieranych umowach, nie pobranie zabezpieczenia w odpowiedniej wysokości, bądź rezygnacja z pobrania zabezpieczenia ustalonego w umowie. W trakcie kontroli nie stwierdzono natomiast by w jakimkolwiek przypadku z kwot stanowiących zabezpieczenie należytego wykonania umowy dokonano potrąceń. Na przykład:

- Oddział GDDKiA w Warszawie nie ujął zapisów dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy w 4 umowach na wykonanie robót drogowych, zawartych w latach 1999 – 2000 r., pomimo tego, że we wszystkich 4 przypadkach wartość zamówienia przekraczała kwotę 20.000 EURO i zamawiający

⁵⁵ Według odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, udzielonej przez Prezydenta Miasta Katowice, MZUiM przystąpi w najbliższym okresie do wdrażania programu 10 – letniej gwarancji na realizowane remonty, budowy i modernizacje dróg.

⁵⁶ Dz. U. Nr 140 poz. 794

zobowiązany był do żądania od wykonawcy spełnienia warunku zabezpieczenia należytego wykonania umowy (jako przyczynę takiego postępowania zarządca drogi wskazał nieznajomość przepisów dotyczących zabezpieczenia),

- w Urzędzie Miejskim w Białymstoku w 8 spośród 18 zbadanych umów, w dniu zawarcia umowy nie wyegzekwowano 30 % zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co było sprzeczne z § 5 ust 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia przewidującą, iż „zabezpieczenie należytego wykonania umowy może być za zgodą zamawiającego tworzone z potrąceń z faktur za częściowo wykonane roboty, pod warunkiem, że co najmniej 30% ustalonej kwoty zabezpieczenia wniesione zostało w dacie zawarcia umowy”.

Zarządcy dróg (zgodnie z obowiązującymi przepisami) przyjmowali zabezpieczenie należytego wykonania umowy wnoszone nie tylko w pieniądzu, lecz także m.in. w formie gwarancji bankowych. W przypadku 4 na 37 skontrolowanych zarządców dróg (11%) dopuszczono jednak do tego, by w trakcie realizacji 22 zadań gwarancja bankowa, stanowiąca zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wygasła przed zakończeniem inwestycji lub przed upływem okresu objętego rękojnią (gwarancją). Dokonywano także przedwcześnie zwrotu kwot stanowiących zabezpieczenie:

- w Zarządzie Dróg Miejskich w Chełmie stwierdzono 5 przypadków zwolnienia całego zabezpieczenia należytego wykonania umowy w okresach od 33 do 99 dni od dat odbioru końcowego robót, w 2 następnych przypadkach na 27 i 20 dni przed upływem okresu rękojmi.

W wyniku przeprowadzonych przeglądów gwarancyjnych i pogwarancyjnych tylko 13 (35%) skontrolowanych zarządców dróg wykorzystało wynikające z zawartych umów uprawnienia, dotyczące gwarancji lub rękojmi za wady, a 2 zarządców (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach i Urząd Miasta Elbląg) podjęło działania w celu wyegzekwowania ww. uprawnień po oględzinach przeprowadzonych przez NIK. Tymczasem – jak opisano w pkt. 2.4.3.2 nin. Informacji, kroki takie powinny być podjęte w odniesieniu do 113 zadań drogowych zrealizowanych przez 30 na 37 skontrolowanych zarządców dróg.

2.4 INNE USTALENIA KONTROLI

2.4.1 Zaplecza zamawiającego

W sytuacji istnienia olbrzymich potrzeb w zakresie remontów, modernizacji dróg i budownictwa drogowego należy uznać za niecelowe i niegospodarne umieszczanie w umowach, zawieranych przez GDDKiA z wykonawcami robót drogowych, zapisów zobowiązujących tych wykonawców do świadczenia na rzecz Dyrekcji, w ramach tzw. *zapleczy zamawiającego*, usług oraz dostaw składników majątkowych, finansowanych ze środków przeznaczonych na realizację tychże robót. Tym samym ograniczeniu ulegała wielkość środków wydatkowanych na same roboty drogowe.

Takie wydatkowanie środków finansowych nie było przewidziane w zawieranych umowach pożyczkowych, dotyczących robót drogowych, było także niezgodne z wymogiem dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, zawartym w art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Rodzaj, ilość i wartość ww. świadczeń w zbadanych przypadkach nie tylko znacznie wykraczały poza potrzeby zamawiającego, dotyczące sprawowania przez niego nadzoru nad przebiegiem robót drogowych, lecz także – w szeregu przypadkach – nie były bezpośrednio związane z realizacją kontraktu, o czym świadczyło m.in. użytkowanie ich poza lokalizacją zaplecza zamawiającego (np. w ośrodkach wypoczynkowych GDDKiA).

Z ustaleń kontroli wynika, iż koszt ww. świadczeń i dostaw ujętych w pozycji „*Zaplecze Zamawiającego*”, według ofert Wykonawców II Projektu Drogowego Banku Światowego (PDBŚ) stanowił od 1,0 % do 2,5 % ceny ofertowej badanych kontraktów. Dla 46 kontraktów już zakończonych lub realizowanych koszt ofertowy pozycji „*Zaplecze Zamawiającego*” wynosił ogółem 19,4 mln zł. Z tytułu ww. świadczeń do dnia zakończenia kontroli od wykonawców 22 zakończonych kontraktów na majątek jednostek GDDKiA wprowadzono przejęte nieodpłatnie składniki majątkowe o wartości ok. 4,9 mln zł.

Oddziały GDDKiA na bieżąco przejmowały do użytkowania nabyte przez Wykonawców składniki majątkowe – także przed podjęciem robót drogowych, natomiast wprowadzenie ww. składników na majątek Oddziałów następowało dopiero po zakończeniu kontraktów (nawet z 2 – letnim opóźnieniem w stosunku do daty rozpoczęcia ich użytkowania), a ujmowana wartość pomniejszana była o amortyzację dokonaną przez wykonawcę. Np. w przypadku kontraktu nr 60.1, na którym roboty zakończono 31.10.2001 r., do października 2002 r. nie wprowadzono na majątek Oddziału w Katowicach składników majątkowych, przekazanych przez Wykonawcę w 2000 r., a dostarczony przez Wykonawcę fotograficzny aparat cyfrowy nie będzie przekazany na majątek Oddziału, gdyż został skradziony z prywatnego mieszkania Kierownika Projektu, gdzie był *czasowo przechowywany*.

W ramach kontraktów, realizowanych przy udziale środków Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i PHARE, jednostki GDDKiA przejęły do użytkowania następujące składniki majątkowe, ujęte w umowach w pozycji *zaplecze zamawiającego*:

- Oddział GDDKiA w Gdańsku – 12 samochodów ciężarowych i osobowych, w tym: uniwersalnego Mercedesa - Benz typ Vito, samochodów Toyota Corolla i Avensis, Opel Astra II z wyposażeniem w wersji comfort, 2 zespoły kontenerowe, domek z bali drewnianych zamontowany w Ośrodku Wczasowym, łódź motorową oraz kilkanaście zestawów komputerowych o łącznej wartości 3.122 tys. zł. Ponadto w ramach realizacji umowy na budowę obwodnicy Trójmiasta (PHARE) zakupiono 6 samochodów: 3 pojazdy Opel Astra, 1 Peugeot Partner Mistral, 2 samochody Toyota Corolla o łącznej wartości netto 303,4 tys. zł. W ciężar kosztów tegoż zadania zaliczony został także remont budynku administracyjno – socjalnego i parkingu oddziału gdańskiego GDDKiA o wartości 1.326,7 tys. zł, przy czym wykonanie ww. remontu zostało wprowadzone do zakresu prac ujętych w kontrakcie w trakcie jego realizacji.
- Oddział GDDKiA w Katowicach – składniki majątkowe w ramach 10 kontraktów z których tylko część o wartości 1.336,7 tys. zł przekazana została dotychczas na majątek jednostek Oddziału, w tym: 14 samochodów osobowych i terenowych o łącznej wartości początkowej 876,3 tys. zł z czego 3 samochody (Toyota, Honda CR-V i Nissan Terano) posiadały wartość jednostkową od 105 do 126 tys. zł, 11 sztuk kontenerów mieszkalnych o wart. początkowej 165 tys. zł, zestawy komputerowe i komputery przenośne, kamery video i aparaty fotograficzne (6 sztuk), kserokopiarki, telefaksy, telefony komórkowe, sprzęt AGD, meble biurowe, sprzęt laboratoryjny o wartości 232,3 tys. zł.
- Oddział GDDKiA w Łodzi – od wykonawcy trwającego kontraktu nr 72.3 – składniki majątkowe o wartości 1.874,5 tys. zł, w tym 32 pozycje sprzętu laboratoryjnego, biurowego, komputerowego, domki rekreacyjne, samochód, cyfrowy aparat fotograficzny i cyfrową kamerę video. Spośród tych pozycji, na terenie funkcjonującego biura Inżyniera Kontraktu znajdowały się jedynie komputer i drukarka, zaś pozostałe składniki były użytkowane poza placem budowy, w tym między innymi w Ośrodku Wczasowym w Cetniewie (2 domki rekreacyjne o wartości netto 77,5 tys. zł wybudowane w grudniu 2002 r.). Żaden z przyjętych składników nie został dotychczas ujęty w ewidencji majątku Oddziału.
- Oddział GDDKiA w Olsztynie – w ramach 4 rozliczonych dotychczas kontraktów, składniki majątkowe o wartości 649,5 tys. zł w tym między innymi: 6 samochodów osobowych i osobowo - towarowych, , 9 zestawów komputerowych, 4 kserokopiarki, 15 telefonów w tym 10 komórkowych, 9 radioodbiorników, 19 sztuk sprzętu kuchennego (ekspresy do kawy, czajniki, lodówki, kuchenki mikrofalowe, zlewozmywaki nikielowane), 18 pozycji sprzętu laboratoryjnego, 234 sztuk mebli (biurek, szafek, stołów, krzeseł, foteli, regałów, szafek kuchennych), 4 serwisy naczyń do kawy i herbaty na 12 osób oraz 4 komplety sztućców;
- Oddział GDDKiA w Opolu – składniki majątkowe o wartości netto 3.556,8 tys. zł w tym 68 samochodów osobowych i osobowo – ciężarowych, przekazanych następnie nieodpłatnie do innych Oddziałów GDDKiA;
- Oddział GDDKiA w Poznaniu – w ramach 5 kontraktów – składniki majątkowe o łącznej wartości 2.047 tys. zł, w tym między innymi 12 samochodów osobowych i terenowych (np. Hondy: Accord i Civic, Ford Mondeo, Nissan Terano, VW-T4 Bus). Poza Dyrekcją Oddziału, odbiorcą przejmowanych składników majątkowych był również OSW „Skrzynki” (samochód VW-T4 Bus).
- Oddział GDDKiA we Wrocławiu oraz podległe mu jednostki – składniki majątkowe w ramach 22 kontraktów, o wartości co najmniej 1.341 tys. zł., w tym: 17 samochodów, 32 zestawy komputerowe i komputery przenośne, sprzęt rtv (telewizory, magnetowidy, kamera video i aparat fotograficzny), 31 telefaksów, sprzęt kuchenny,

sprzęt laboratoryjny, meble o wartości ponad 64 tys. zł. Odbiorcą części tych składników majątkowych były między innymi Ośrodki Wczasowe „Piechowice” (13 telewizorów) i „Pasterka” (meble).

- Oddział GDDKiA w Zielonej Górze – w ramach 11 kontraktów – składniki majątkowe o wartości 1.331,6 tys. zł w tym między innymi: 12 samochodów osobowych i osobowo - towarowych (np. 5 szt. Rover 214, Rover 416 Si, Opel Vectra GLO 4 DR, 2 szt. VW Passat, VW Transporter MIXT), sprzęt komputerowy w tym serwer korporacyjny z osprzętem za 135 tys. zł, 3 cyfrowe aparaty fotograficzne i kamery video.

Łącznie według szacunkowych wyliczeń Oddziały GDDKiA w latach 1999 - 2002 przejęły składniki majątkowe o wartości 17.658 tys. zł, w tym między innymi 175 sztuk samochodów o wartości ponad 6.700 tys. zł.

Wyniki kontroli wykazały ponadto, że w specyfikacjach technicznych trzech kontraktów GDDKiA ustaliła wobec oferentów wymóg zorganizowania i utrzymania biur nadzoru inwestorskiego (*zaplecza zamawiającego*) w obiektach Oddziałów GDDKiA, które w związku z tym miały być przez Wykonawcę robót zbudowane bądź poddane modernizacji lub remontowi, w ustalonym zakresie rzeczowym, na przykład:

- w kontraktach nr 57.2 i nr 83 (w ramach II Projektu Drogowego Banku Światowego) ustalono konieczność przeprowadzenia prac adaptacyjno - remontowych w Rejonie Dróg Krajowych w Pszczynie oraz w Obwodzie Drogowym w Orzeszkowie,
- w przypadku kontraktu nr 62 (także II Projekt Drogowy), dotyczącego budowy obwodnicy Białobrzegów ustalono konieczność zrealizowania inwestycji, obejmującej wykonanie nowego budynku biurowego i budynku garaży, placu parkingowego, instalacji zewnętrznych oraz wyposażenia pomieszczeń. W przypadku tego kontraktu koszt zaplecza ustalony został w wys. 1.093 tys. zł.

Jako niegospodarne i niecelowe NIK oceniła także utrzymywanie zapleczy zamawiającego (biur nadzoru inwestorskiego) w okresie gwarancji. Szacunkowy koszt utrzymania tych zapleczy, wykorzystywanych sporadycznie do spotkań przedstawicieli GDDKiA oraz Wykonawcy, w przypadku 61 kontraktów II Projektu Drogowego i Projektu Portowego wyceniony był przez Wykonawców na ponad 1,1 mln zł.

2.4.2 Gromadzenie i wykorzystanie przez zarządców dróg informacji o stanie technicznym dróg w planowaniu robót drogowych

Stan organizacji skontrolowanych zarządców dróg umożliwiał im poprawne wykonywanie nałożonych zadań – prawie wszyscy kierownicy jednostek wykonujących zadania zarządcy drogi (tam, gdzie utworzono takowe jednostki) dysponowali stosownymi upoważnieniami, a 35 na 37 skontrolowanych zarządców dróg posiadało stosowne regulaminy organizacyjne. Tylko w 1 przypadku (Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Cieszynie) Dyrektor Zarządu nie dysponowała upoważnieniami do wykonywania ww. czynności. W innym przypadku doszło do wykonywania uprawnień zarządcy drogi przez osoby nieuprawnione, a mianowicie:

- wbrew wymaganiom art. 18 *uodp* i regulaminowi GDDKiA, Aneks nr 1/00 z dnia 22 marca 2001 r. rozszerzający zakres kontraktu na budowę odcinka Autostrady A4 na odcinku Mikołowska – Batorego

o roboty o koszcie szacunkowym 10,4 mln Euro, został podpisany przez Zastępcę Generalnego Dyrektora, pomimo tego, iż nie posiadał on wymaganego ww. przepisami pełnomocnictwa

- Podobną wadą dotknięty był także Aneks nr 2 do umowy z dnia 28 września 1998 r. na budowę tego samego odcinka Autostrady A4 Mikołowska – Batorego, na podstawie którego m.in. dokonano zmiany wskaźnika waloryzacji stosowanego w rozliczeniach z wykonawcą ww. zadania (skutek finansowy – ok. 3,8 mln Euro).

Zróznicowanie sposobu organizacji zarządzania drogami w jednostkach samorządu terytorialnego (wydzielona jednostka organizacyjna lub wydział w urzędzie), nie wywierało wpływu na jakość ich pracy, a w szczególności na sposób wykonywania przez nich obowiązków określonych w ustawie o drogach publicznych.

Spośród 37 skontrolowanych zarządców dróg 27 (to jest 73%), nie prowadziło w należyty sposób ewidencji dróg pozostających w ich zarządzie, która – prowadzona zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych – powinna być podstawowym zbiorem i źródłem informacji o sieci drogowej na terenie działania każdego zarządcy drogi.

W przypadku braku pełnej ewidencji zarządcy dróg czerpali informacje o stanie technicznym dróg z metryk dróg sporządzonych według poprzednio obowiązujących przepisów⁵⁷, lub też z dokonywanych systematycznie przeglądów, tak że tylko w 4 przypadkach (11%) zarządca nie dysponował wiedzą o stanie technicznym dróg, niezbędną do rzetelnego planowania i prowadzenia robót drogowych. Taka sama ilość zarządców dróg nie dopełniła określonego w art. 20 pkt. 10 *uodp* obowiązku dokonywania okresowych przeglądów stanu technicznego dróg.

O ile jednak ww. sposób gromadzenia informacji pozwalał na określanie stanu nawierzchni dróg, o tyle okazywał się już niedostateczny np. w przypadku konieczności wskazania odcinków dróg, które objęte są gwarancją, czy też rozliczania napraw częściowych. Brak aktualnej ewidencji uniemożliwiał m.in. dokładną lokalizację remontowanych odcinków dróg, stwierdzenie jakie prace prowadzone były na tych drogach w przeciągu kilku ostatnich lat, czy też rzetelne określenie potrzeb remontowych, na przykład:

- długość drogi nr 04-322 wykazywana w ewidencji prowadzonej przez Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu nie odpowiadała stanowi faktycznemu, co spowodowało, iż w umowie na usunięcie przełomów w nawierzchni bitumicznej zlecono naprawę odcinka drogi gruntowej. Ponadto wskazane w ww. umowie dane dotyczące lokalizacji remontowanych odcinków drogi nie były zgodne ze stanem faktycznym, stwierdzonym w trakcie przeprowadzonych oględzin. Ponadto w wyniku oględzin drogi 04-323 (odcinek Rychwałd – Pewel Mała) stwierdzono ślady napraw, przy czym PZD nie posiadał informacji o terminie, kosztach, zleciennodawcy i wykonawcy tych napraw;
- W Powiatowym Zarządzie Dróg w Sejnach brak ewidencji robót częściowych uniemożliwił w ogóle ustalenie, na których drogach powiatowych i w jakim zakresie wykonano remonty częściowe.

8 z 37 skontrolowanych zarządców dróg (22%) nie posiadało planu lub projektu planu rozwoju sieci drogowej, wymaganego art. 20 pkt. 1 *uodp*. W przypadku poddanych kontroli oddziałów GDDKiA rolę tych planów spełniały rzeczowo-finansowe plany sporządzane w trybie określonym ustawą z dnia 28

⁵⁷ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych

listopada 1998 r. o finansach publicznych, a dokumenty spełniające rolę planu rozwoju sieci głównych dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA podlegały w kontrolowanym okresie istotnym zmianom⁵⁸.

2.4.3 Udzielanie zamówień publicznych

U 7 zarządców dróg na 37 poddanych kontroli (19%) stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie procedur udzielania zamówień publicznych, przy czym w jednym przypadku naruszenie procedur kontraktowania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej skutkowało utratą ich części i koniecznością dokonania zapłaty ze środków budżetowych, w innym zaś przypadku podpisano umowę z wykonawcą, który nie przedstawił najkorzystniejszej oferty, a mianowicie:

- Na skutek naruszenia przez GDDKiA procedur kontraktowania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej, określonych w *Decentralised Implementation System (DIS)*, Delegatura Unii Europejskiej odmówiła zatwierdzenia umowy o sprawowanie nadzoru nad budową odcinka obwodnicy Trójmiasta, zawartej przez GDDKiA z Kampsax A/S. Na skutek ww. naruszenia procedur strona polska utraciła prawo do wykorzystania dla sfinansowania ww. umowy kwoty 1.000. tys. Euro, pochodzącej ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej ujętych w projekcie PHARE PL 9809 i pokryła koszty jej realizacji ze środków budżetowych w kwocie 1.176,4 tys. Euro, która została zwiększona o 465,7 tys. Euro z tytułu obciążeń podatkowych, których powstanie było wynikiem finansowania umowy ze środków budżetowych zamiast – ze zwolnionych z takich obciążeń środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej. W związku z wykorzystaniem części ww. środków na sfinansowanie (w zamian za nadzór) pomocy technicznej (konsultacje) dla Oddziału Północnego GDDP, ostatecznie kwota utraconych przez stronę polską środków bezzwrotnej pomocy z funduszu PHARE wyniosła 801,3 tys. Euro.
- w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zarząd drogami miejskimi Zarząd Miasta Jaworzna udzielił zamówienia oferentowi, który nie złożył oferty najkorzystniejszej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Zamówienia udzielono Jaworznickiemu Konsorcjum Drogowemu (JKD) po odrzuceniu oferty, tańszej o 679.493 zł rocznie, złożonej przez Mysłowickie Przedsiębiorstwo Ulic i Mostów (MPUiM) pod nie uprawnionym zarzutem popełnienia przez tego oferenta czynu nieuczciwej konkurencji. Konsekwencją wyżej opisanych działań Zamawiającego było odrzucenie oferty najkorzystniejszej, złożonej przez MPUiM, i udzielenie zamówienia JKD, co stanowiło naruszenie art. 49 *uozp*, nakazującego wybór oferty najkorzystniejszej. W wyniku wyboru i realizacji oferty innej niż oferta najkorzystniejsza w kolejnych latach obowiązywania umowy Miasto zapłaciło JKD sumę o co najmniej 2.136.840 zł wyższą, niż w przypadku przyjęcia do realizacji najkorzystniejszej oferty.

⁵⁸ np. z wykazu planowanych dróg ekspresowych usunięto drogę krajową (DK) 8 na odcinku Piotrków Trybunalski – Warszawa, na którym to szlaku rozpoczęto już jednak wcześniej inwestycję zmierzającą do podniesienia (kosztem ok. 60 mln zł) jego 12 – kilometrowego odcinka (Wolbórz – Polichno) do parametrów drogi ekspresowej.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym (Dz. U. Nr 12 poz.63) uchylone z dniem 1 października 1999r po wejściu w życie reformy administracyjnej kraju, nowe rozporządzenie w tej sprawie Rada Ministrów wydała w dniu 29 września 2001 r. (Dz. U Nr 120, poz. 1283).

⁶⁰ np. z wykazu planowanych dróg ekspresowych usunięto drogę krajową (DK) 8 na odcinku Piotrków Trybunalski – Warszawa, na którym to szlaku rozpoczęto już jednak wcześniej inwestycję zmierzającą do podniesienia (kosztem ok. 60 mln zł) jego 12 – kilometrowego odcinka (Wolbórz – Polichno) do parametrów drogi ekspresowej.

U 4 na 37 skontrolowanych zarządców dróg zamówień udzielono z całkowitym pominięciem procedur przewidzianych w *uozp*, w sytuacji, gdy nie było to uzasadnione ani przepisami, ani też stanem faktycznym. Na przykład:

- GDDKiA udzielała zamówień na realizację robót drogowych finansowanych w ramach Programu Rehabilitacji Dróg Priorytetowych, finansowanego w równych częściach ze środków budżetu państwa i środków pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), udzielano z pominięciem trybu, zasad i formy określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (dalej *uozp*). Do dnia zakończenia kontroli wydatkowano w ten sposób środki w kwocie 268,4 mln zł.

Niestosowanie przepisów *uozp* miało miejsce mimo, że zawarte pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym: umowa ramowa z 1 grudnia 1997 r. dotycząca działalności EBI w Polsce oraz umowa finansowa z dnia 29 czerwca 2001 r. w sprawie realizacji Programu REH nie zawierały wymaganych postanowieniami art. 3 c ust.1 *uozp* zapisów warunkujących możliwość wykorzystywania pozyskiwanych od EBI środków finansowych od stosowania procedur przetargowych innych niż obowiązujące w Polsce. Zapisy wspomnianych umów obligowały jedynie pożyczkobiorcę do prowadzenia przetargów międzynarodowych. Wyniki kontroli wykazały, że udzielenie zamówień, finansowanych z pożyczki EBI nastąpiło przy wykorzystaniu zmodyfikowanych i uproszczonych przez pracowników GDDKiA procedur, eliminujących np. prawo oferentów do wnoszenia odwołań od dokonywanych przez Oddziały GDDKiA rozstrzygnięć w zakresie wyboru oferty, które nie zostały przez służby GDDKiA uzgodnione z udzielającym pożyczki Europejskim Bankiem Inwestycyjnym.

2.4.4 Ochrona dróg przed zniszczeniem i pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych

Nie wszyscy zarządcy dróg wykorzystywali możliwości pozyskiwania dodatkowych środków poprzez nakładanie opłat i kar za przejazd przeciążonych i ponadgabarytowych pojazdów, pomimo negatywnego wpływu tych przejazdów na stan sieci drogowej.

Tylko bowiem 11 skontrolowanych zarządców dróg aktywnie przeciwdziałało niszczeniu zarządzanych przez nich dróg przez pojazdy przeciążone poprzez kontrolne ważenie pojazdów ciężarowych. Na ww. grupę 11 zarządców składa się 8 Oddziałów GDDKiA (wszystkie skontrolowane) oraz 3 zarządy dróg wojewódzkich. Szczególnie niepokojący jest fakt nie podejmowania tych działań przez zarządy dróg w miastach na prawach powiatu, przez które przebiegają drogi krajowe, na których natężenie ruchu pojazdów ciężarowych wynosiło średnio ponad 1100 pojazdów na dobę. Jako przyczyny nie przeprowadzania ważenia zarządcy dróg podawali brak środków finansowych na zakup niezbędnego sprzętu, brak odpowiednio przygotowanych punktów do prowadzenia kontroli, niewielkie natężenie ruchu pojazdów ciężkich.

U 14 skontrolowanych zarządców miało miejsce prowadzenie inwestycji niedrogowej, co powodowało konieczność przebudowy istniejącej infrastruktury drogowej na koszt inwestora.

3 Opis postępowania kontrolnego oraz działań podjętych po zakończeniu kontroli

3.1.1 Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Zastrzeżenia do protokołu wniesione zostały w jednym przypadku (Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu).

W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego jednostki organizacyjne NIK wystosowały do zarządców dróg 37 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowane zostało 231 wniosków pokontrolnych. Najczęściej formułowane wnioski dotyczyły:

- doprowadzenia ewidencji dróg do wymogów Rozporządzenia z dnia 28 lutego 2000 r (26 wniosków) oraz zapewnienia rzetelnej dokumentacji projektowej i kosztorysów inwestorskich (16 przypadków),
- zapewnienie przestrzegania uozp (9 wniosków) i dokonywania zmian w treści umów wyłącznie w uzasadnionych przypadkach (12 wniosków),
- wyznaczania realnych terminów i egzekwowania terminowości realizacji robót, a w razie niedotrzymania terminów przez wykonawcę – egzekwowanie kar umownych (15 wniosków),
- lepszego wykorzystania instrumentów prawnych, służących zapewnieniu jakości robót drogowych – w szczególności poprzez przedłużenie okresów gwarancji żądanej od wykonawców (8 wniosków) i poprawnego ustalania i egzekwowania zabezpieczenia należytego wykonania umowy (17 wniosków),
- zapewnienia przestrzegania przepisów prawa budowlanego (15 przypadków) a także egzekwowania jakości i rzetelnego nadzoru w trakcie realizacji zadań (11 wniosków) oraz dokonywania rzetelnych odbiorów wykonanych robót przez osoby dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami (12 wniosków),
- wyegzekwowania gwarancji w przypadkach, gdzie w wyniku oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli stwierdzono usterki i wady oraz bieżącego egzekwowania od wykonawców dokonywania stosownych napraw (17 przypadków), a także podjęcia działań dla ochrony przed niszczeniem (15 wniosków).

Trzech kierowników jednostek kontrolowanych złożyło zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych i we wszystkich przypadkach zastrzeżenia te zostały uwzględnione w części. Zastrzeżenia złożone przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zostały także uznane w części, przy czym Kolegium NIK podtrzymało treść wszystkich wniosków. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował o rozpoczęciu realizacji ww. wniosków.

Ogółem, do dnia 16 lipca 2003 zostało zrealizowanych 134 wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, a 106 wniosków znajdowało się w trakcie realizacji. Zrealizowane wnioski dotyczyły między innymi:

- egzekwowania od projektantów uwzględniania w projektach technicznych remontów i modernizacji dróg obowiązujących przepisów,
- wprowadzenia zmian do dokumentów przetargowych i umów, zabezpieczających interesy zamawiającego, w tym dotyczących zabezpieczeń należytego wykonania umów i wydłużenia terminów gwarancji na zrealizowane roboty drogowe,
- wzmocnienia nadzoru zarządców dróg nad wykonawcami w zakresie prowadzenia robót drogowych, ich kontroli jakościowej oraz rozliczeń ilościowo-wartościowych,

- podjęcia działań w celu likwidacji wad i usterek występujących na wyremontowanych odcinkach dróg oraz bieżącego egzekwowania napraw gwarancyjnych,
- wystąpienia przez zarządców dróg do wykonawców o zwrot wynagrodzeń wypłaconych w nadmiernej wysokości i zapłatę kar umownych,
- założenia i aktualizacji ewidencji dróg prowadzonych przez zarządców dróg wojewódzkich i powiatowych,

3.1.2 Działania dodatkowe

W trakcie kontroli powołano 7 biegłych i 2 specjalistów (m.in. biegłego rewidenta i tłumacza przysięgłego), w 23 jednostkach zasięgano informacji w jednostkach niekontrolowanych na podstawie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK, przesłuchano także 40 świadków, dwukrotnie kontrolerzy informowali na podstawie art. 51 ust 1 ustawy o NIK, o stwierdzeniu niebezpieczeństwa powstania niepowetowanej szkody w mieniu.

3.1.3 Efekty finansowe kontroli to 357.463.482,86 zł

Z czego:

1. Środki wydatkowane z naruszeniem prawa 345.252.238,50 zł, w tym między innymi:
 - 41.561.293 zł – skutki finansowe podpisania Aneksu nr 1 do kontraktu na budowę autostrady A4 na odcinku Batorego – Mikołowska,
 - 15.348.300 zł – skutki finansowe podpisania Aneksu nr 2 do kontraktu na budowę autostrady A4 na odcinku Batorego – Mikołowska,
 - 268.400.000 zł – kwota wydatkowana na realizację zamówień finansowanych ze środków pożyczki EBI z pominięciem trybu, zasad i formy określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.
2. Inne nieprawidłowości finansowe 12.211.244,36 zł, w tym między innymi:
 - 2.518.680 zł – zawyżenie wynagrodzenia wykonawcy z tytułu zmiany kursu przeliczeniowego Euro podczas realizacji autostrady A4 na odcinku Mikołowska – Batorego,
 - 3.192.600 zł – utracona bezzwrotna pomoc zagraniczna z Funduszu PHARE podczas realizacji obwodnicy Trójmiasta,
 - 2.894.805 zł – zawyżenie wynagrodzenia wykonawcy z tytułu stosowania niewłaściwego wskaźnika waloryzacji podczas realizacji autostrady A4 na odcinku Mikołowska – Batorego,
 - 2.782.200 zł – skutek zatwierdzania do wypłaty certyfikatów płatności o wartości niższej niż wartość minimalna, określona w kontrakcie na budowę A4 Mikołowska – Batorego.
3. Działania w celu odzyskania środków finansowych podjęte zostały w odniesieniu do kwoty 6.855.234,71 zł, z czego dotychczas odzyskano 1.204.731 zł.

3.1.4 Zawiadomienia i wnioski o ukaranie

Z uwagi na charakter stwierdzonych nieprawidłowości NIK w 11 przypadkach kieruje do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez 18 osób, które dotyczą:

- Wyrządzenia szkody majątkowej w znacznych lub wielkich rozmiarach na skutek przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków (5 zawiadomień),
- Składania fałszywych zeznań w toku postępowania kontrolnego (1 przypadek),
- Oszustwa z art. 286 kk (3 przypadki),
- Niedopełnienia obowiązków wynikających z ustawy prawo budowlane (1 przypadek),
- Fałszowania dokumentów z art. 271 kk (1 przypadek).

Wnioski o ukaranie w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych NIK skierowała w 7 sprawach, wobec 10 osób. Wnioski te sformułowane zostały wskutek:

- udzielenia przez zarządców dróg zamówień publicznych z wolnej ręki z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, niezgodnie z art. 16 oraz art. 71. ust.1 pkt.5 uozp, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych,
- udzielenia zamówienia publicznego z pominięciem procedur określonych w art. 3 ust.1 w związku z art. 4 ust.1 uozp, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych,
- dokonania niekorzystnych dla zamawiającego zmian postanowień umowy niezgodnie z art. 76 ust.1 uozp oraz zaniechania ustalenia należności z tytułu kar umownych za zwłokę, czym naruszono zasady określone w art. 92 pkt 2 ustawy o finansach publicznych; ww. postępowanie stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust.1 pkt 1 i 12 ustawy o finansach publicznych,
- zatwierdzenia do wypłaty dotacji dla stowarzyszenia na podstawie umowy, która nie spełniała wymogów art. 71 ust. 2 oraz art. 118 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwały Rady Miasta, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust.1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych.

Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach

Mieczysław Kosmański

Zatwierdzam:

WICEPREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 2003 r.

4 Załącznik nr 1 – wykaz jednostek skontrolowanych

1. GDDKiA Oddział Białystok
2. Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku
3. Powiatowy Zarząd Dróg w Sejnach
4. Powiatowy Zarząd Dróg w Zambrowie
5. Urząd Miejski w Białymstoku
6. GDDKiA Oddział Warszawa
7. GDDKiA Centrala
8. GDDKiA Oddział Katowice
9. Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach
10. Powiatowy Zarząd Dróg w Zawierciu
11. Powiatowy Zarząd Dróg w Myszkowie
12. Powiatowy Zarząd Dróg w Skoczowie
13. Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu
14. Urząd Miasta Jastrzębie Zdrój
15. Urząd Miasta Jaworzno
16. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach
17. GDDKiA Oddział Lublin
18. Powiatowy Zarząd Dróg w Świdniku
19. Zarząd Dróg Miejskich w Chełmie
20. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie
21. GDDKiA Oddział Łódź
22. Powiatowy Zarząd Dróg i Mostów w Zgierzu
23. Starostwo Powiatowe w Pabianicach
24. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi
25. GDDKiA Oddział Olsztyn
26. Prezydent Miasta Elbląg
27. Zarząd Dróg Powiatowych w Szczytnie
28. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie
29. GDDKiA Oddział Rzeszów
30. Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie
31. Zarząd Powiatowy Dróg w Dębicy
32. Starostwo Powiatowe w Legionowie (Starosta Powiatu Legionowskiego)
33. Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu
34. GDDKiA Oddział Wrocław
35. Urząd Miejski w Wałbrzychu
36. Zarząd Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu
37. Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy.

5 Załącznik nr 2 – wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 71 poz. 838 ze zm.),
 2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780 ze zm.),
 3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106 poz., 1126 ze zm.),
 4. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.),
 5. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),
 6. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.),
 7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz 93 ze zm.),
 8. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.),
 9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz.U. Nr 6, poz 33 ze zm.),
 10. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43 poz. 430),
 11. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (Dz.U. Nr 32 poz. 393 ze zm.),
 12. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 63, poz. 735),
 13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 1999 r. w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego (Dz.U. Nr 26 poz. 239),
 14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia (Dz.U. Nr 140 poz. 794),
 15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie zabezpieczenia należytego wykonania umowy o zamówienie publiczne (Dz.U. Nr 115, poz. 1002),
 16. Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie dziennika budowy oraz tablicy informacyjnej (M.P. z 1995 r. Nr 2 poz. 29),
 17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki oraz tablicy informacyjnej (Dz.U. Nr 138, poz. 1555),
 18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108, poz. 953).
-