



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.01.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/067 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94696 z 26 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy¹, ul. Fordońska 6, kod pocztowy 85-085 Bydgoszcz

Kierownik jednostki kontrolowanej Mirosław Kielnik, Dyrektor ZDW²

(dowód: akta kontroli str. 2-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania kontrolowanej jednostki⁴ w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg wojewódzkich⁵ i mostów wykorzystywanych podczas budowy autostrady A-1, polegające na: podpisaniu z wykonawcami autostrady A-1 porozumień służących ochronie DW eksploatowanych przy budowie tej autostrady, terminowym przeprowadzaniu wymaganych objazdów i kontroli okresowych tych dróg oraz obiektów mostowych przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami, egzekwowaniu napraw zniszczeń lub uszkodzeń DW użytkowanych przez pojazdy wykorzystywane przy budowie autostrady A1. ZDW sporządzał i terminowo przekazywał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁶ roczne informacje o sieci DW.

Jako nieprawidłowe NIK ocenia natomiast działania polegające na:

- poświadczeniu w umowie z dnia 14 kwietnia 2011 r. określającej zasady korzystania z DW, iż przeprowadzono inwentaryzację stanu dróg wraz z dokumentacją fotograficzną i opisem istniejącego stanu jak i stwierdzonych uszkodzeń, która miała stanowić załącznik nr 3 do Umowy, podczas gdy wymieniona Umowa takiego załącznika nie posiadała;
- oznakowaniu DW nr 268 w sposób nie w pełni zgodny z obowiązującą organizacją ruchu, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków

¹ Zwany dalej: „ZDW”.

² Zajmujący to stanowisko od 10 lutego 2010 r.

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

⁴ w latach 2012-2014 z uwzględnieniem zdarzeń z okresów wcześniejszych i późniejszych, mających wpływ na kontrolowane lata, dalej zwany także: „okresem objętym kontrolą”.

⁵ Zwanych dalej: „DW”.

⁶ Zwanej dalej: „GDDKiA”.

zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷;

- nierzetelnym prowadzeniu ksiąg siedmiu DW oraz dzienników objazdów czterech dróg wojewódzkich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Monitorowanie przez ZDW stanu zniszczeń dróg wojewódzkich

1.1 W latach 2012-2014 w ZDW obowiązywały zatwierdzone przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego Regulaminy Organizacyjne, w których określono zakresy działania komórek organizacyjnych i pracowników w przedmiocie zarządzania drogami⁸. Dla okresów zimowych wprowadzano procedury określające pracę dyżurnych i zasady działania jednostki zimą w 2012, 2013 i 2014 r.

W ZDW sprawami związanymi z zarządzaniem drogami zajmował się Wydział Dróg. W strukturze ZDW wyodrębniono 6 rejonów dróg wojewódzkich z siedzibami w Inowrocławiu, Toruniu, Tucholi, Wąbrzeźnie, Włocławku i Żółądowie. W rejonach sprawami związanymi z utrzymaniem dróg, obiektów mostowych i urządzeń drogowych oraz ochroną dróg zajmowało się na dzień 18 czerwca 2015 r. łącznie 20 osób. W Rejonie Dróg Wojewódzkich⁹ w Toruniu i w RDW we Włocławku, tj. rejonach odpowiadających za utrzymanie dróg wojewódzkich eksploatowanych przez pojazdy związane z budową autostrady, sprawami związanymi z utrzymaniem zajmowało się łącznie dziewięć osób, z tego cztery w Toruniu i pięć we Włocławku. Cztery osoby miały wykształcenie wyższe, pozostałe pięć – średnie techniczne o specjalnościach w zakresie: budowy dróg, ulic i lotnisk, mostów oraz konstrukcji budowlanych. Wymienieni pracownicy posiadali uprawnienia np. do pełnienia funkcji kierownika budowy i robót, nadzorowania i kontrolowania technicznego budowy i robót, mistrza bitumiarza nawierzchniowego oraz ukończyli szkolenia m.in. z zakresu: wykonywania niektórych czynności związanych z kierowaniem ruchem, kosztorysowania robót budowlanych i montażowych, drogowych inspektorów mostowych itp.

(dowód: akta kontroli str. 7-61, 888-893)

ZDW zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰ posiadał opracowany „Program Rozwoju Infrastruktury Drogowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2009-2015”. W programie m.in. uznano za szczególne dla rozwoju województwa działania i zadania w zakresie powiązania i spójności dróg wojewódzkich z krajowym układem transportowym, a także dostępność do autostrady oraz dróg ekspresowych S-5 i S-10.

(dowód: akta kontroli str. 62-69)

W województwie kujawsko-pomorskim długość wszystkich dróg publicznych według stanu na 31 grudnia 2012, 2013 i 2014 roku wynosiła 14 949,14 km, z tego ZDW zarządzał na koniec każdego roku 1 730,20 km dróg. DW wymagających remontu na koniec poszczególnych lat było: 2012 r. – 1 037,00 km (59,9%); 2013 r. – 1 023,00 km (59,1%); 2014 r. – 1 003,00 km (58,0%). W latach 2012-2013

⁷ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem”.

⁸ Regulaminy wprowadzono Zarządzeniami nr 12/2008 i nr 3/2014 Dyrektora ZDW odpowiednio z 2 czerwca 2008 r. i z 27 stycznia 2014 r., oba w sprawie wprowadzenia do stosowania w ZDW „Regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy”.

⁹ Zwany dalej: „RDW”.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

w trakcie budowy autostrady ruch pojazdów obsługujących tę budowę odbywał się na 49,971 km dróg wojewódzkich, z tego 36,692 km uległo zniszczeniu. W 2014 r. pojazdy związane z budową nie korzystały z dróg wojewódzkich. W badanym okresie na terenie województwa nie budowano innych autostrad, a podczas przebudowy dróg ekspresowych pojazdy związane z tymi przebudowami nie korzystały z dróg wojewódzkich.

Spośród ośmiu odcinków DW¹¹ eksploatowanych podczas budowy autostrady, zniszczeniu uległo pięć, tj.: DW nr 301 na odcinku 9,367 km (w km 0+000 – 9+367); DW 269 na odcinku 4,050 km (w km 54+350 – 58+400); DW nr 268 na odcinku 5,735 km (w km 0+000 – 5+735); DW nr 266 na odcinku 0,540 km (w km 2+800 – 3+340); DW nr 265 na odcinku 17,000 km (w km 0+0,000 – 17+000).

(dowód: akta kontroli str. 70)

Dla dróg eksploatowanych przez pojazdy związane z budową autostrady ZDW prowadził książki oraz dzienniki objazdu dróg. W książkach dróg znajdowały się m.in. wykazy: dzienników objazdów dróg, protokołów kontroli technicznej sprawności dróg przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² (dalej: „Prawo budowlane”) oraz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. W okresie objętym kontrolą przeprowadzano wymagane, roczne i pięcioletnie przeglądy dla wszystkich DW użytkowanych podczas budowy autostrady. Kontrole te wykonywały osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, będące członkami Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa¹³. W protokołach kontroli opisywano stan i oznakowanie dróg, a uwagi kierowano do służb utrzymaniowych celem wyeliminowania usterek. W żadnym protokole kontroli okresowej nie podano, że zły stan drogi był spowodowany przez pojazdy związane z budową autostrady. W ZDW przeprowadzano cotygodniowe objazdy zarządzanych odcinków dróg. Kontrola dzienników objazdów dróg za lata 2012-2013 wykazała, że odcinki DW użytkowane przez pojazdy były niszczone, jednak tylko w przypadkach DW nr 266 i nr 301 w dziennikach dokonano wpisów, że stwierdzone ubytki i spękania nawierzchni oraz uszkodzone pobocza spowodowały pojazdy związane z budową autostrady (DW nr 301 cztery razy, tj. 6 lutego, 5 marca, 2 kwietnia i 7 maja 2012 r., a DW nr 266 jeden raz 26 listopada 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 71-472, 482-499, 860)

W związku z budową autostrady eksploatowano również dwa mosty: w km 6+223 DW nr 268 w miejscowości Wieniec (rzeka Zgłowiączka) oraz w km 12+398 DW nr 265 w miejscowości Nakonowo (rzeka Lubieńka). W książkach obiektów mostowych znajdowały się m.in. wykazy protokołów kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust.1 pkt 1 oraz art. 62 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego. W okresie objętym kontrolą, wymagane przeglądy roczne i pięcioletnie wykonywano dla obu mostów użytkowanych podczas budowy autostrady. Kontrole te przeprowadzała osoba posiadająca uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, będąca członkiem KPOIIB (zaświadczenie z 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 500-558)

¹¹ Nr 252, Nr 265, Nr 266, Nr 268, Nr 269, Nr 291, Nr 301, Nr 559.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz.1409 ze zm.

¹³ Zwanej dalej: KPOIIB.

ZDW prawidłowo sporządzał i terminowo przekazywał do GDDKiA roczne informacje o sieci dróg publicznych. W informacjach podawano m.in. liczbę wypadków na DW, która malała: z 238 w 2012 r. do 199 w 2014 r.

Z wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynikało, że ZDW każdego roku występuje do Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy o zestawienie wypadków jakie miały miejsce w danym roku na DW. Dane te są wykorzystywane w konkretnych sprawach, np. podczas analiz wniosków dotyczących zmiany oznakowania, lokalizacji przejść dla pieszych czy przebudowy dróg. Dla miejsc szczególnie niebezpiecznych zalecane są audyty bezpieczeństwa ruchu drogowego i na ich podstawie opracowywane są projekty przebudowy danego odcinka drogi. W latach 2012-2014 na DW wykorzystywanych do transportu przez pojazdy związane z budową autostrady nie doszło do żadnych wypadków.

(dowód: akta kontroli str. 559-586)

Skargi wpływające do ZDW w 2012 r. nie były związane z budową autostrady, a w latach 2013-2014 nie odnotowano żadnych skarg.

(dowód: akta kontroli str. 475-481)

1.2. ZDW, oprócz przeglądów okresowych i cotygodniowych objazdów dróg, nie prowadził dodatkowego bieżącego nadzoru¹⁴ dróg użytkowanych przez pojazdy związane z budową autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 587)

1.3. ZDW w latach 2012-2014 nie wydawał zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych i autostrad. Do ZDW nie zgłaszano przejazdów pojazdów nienormatywnych na podstawie zezwoleń wydawanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, wykorzystywanych przy budowie dróg ekspresowych i autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 588-595)

Wszystkie odcinki DW wykorzystywane przez pojazdy obsługujące budowę autostrady miały zatwierdzone stałe organizacje ruchu. Ustalono siedem tymczasowych organizacji ruchu po jednej dla DW nr 252, nr 265, nr 266 i nr 269 oraz trzy dla DW nr 301. Wymienione organizacje były sprawdzane podczas objazdów i przeglądów okresowych dróg, a także przez pracowników Departamentu Infrastruktury Drogowej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego podczas kontroli oznakowania odcinków dróg w ramach sprawowanego nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 596-616)

W latach 2012-2014 ZDW nie zwracał się do Policji ani Inspekcji Transportu Drogowego o kontrole pojazdów obsługujących budowę autostrady. Z informacji uzyskanej przez NIK od Komendanta Wojewódzkiego Policji wynikało, że jednostki Policji na terenie województwa kujawsko-pomorskiego nie odnotowały zdarzeń drogowych związanych z budową dróg szybkiego ruchu. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego podał m.in., że Inspektorat nie gromadzi danych dotyczących pochodzenia i przeznaczenia ładunku przewożonego przez kontrolowane pojazdy.

(dowód: akta kontroli str. 617-624)

¹⁴ Nie istniał formalny wymóg w tym zakresie.

1.4. W latach 2012-2014 w ZDW podmioty zewnętrzne nie kontrolowały stanu technicznego i oznakowania dróg.

Z informacji otrzymanej przez Izbę od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego dotyczącej form i efektów sprawowania przez Zarząd Województwa nadzoru nad ZDW w latach 2012-2014 wynikało, że Departament Infrastruktury Drogowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego nadzorował realizację zadań w zakresie ochrony dróg wojewódzkich m.in. wskazując na konieczność podpisania umów pomiędzy ZDW a konsorcjum firm realizujących inwestycję – budowę autostrady. Pracownicy ww. Departamentu przeprowadzali również kontrole na podstawie § 12 ust. 3 lub 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem. Na DW związanych z budową autostrady przeprowadzono łącznie 32 kontrole, z tego w 2011 r. - osiem, w 2012 r. – dziewięć i w 2013 r. – 15. W ich wyniku stwierdzano m.in. nieprawidłowości w oznakowaniu dróg lub zniszczenia nawierzchni dróg i poboczy. ZDW nie otrzymał od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego protokołów z 13 kontroli przeprowadzonych w 2013 r., dlatego – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ds. Technicznych ZDW – w dokumentacji nie było informacji o wykonaniu zawartych w nich zaleceń. W pozostałych przypadkach ZDW na bieżąco informował Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 625-683)

Na lata 2012-2014 nie planowano audytu wewnętrznego pn. „Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrady i dróg ekspresowych”. Audytor w wyjaśnieniu potwierdziła nieprzeprowadzanie takiego audytu w badanym okresie oraz dodała, że temat ten nie był wskazany jako obszar ryzyka przy planowaniu audytu.

(dowód: akta kontroli str. 684)

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2010-2014 dwukrotnie przeprowadziła kontrole powiązane tematycznie z niniejszą kontrolą. Pierwsza P/10/185 dotyczyła „Wykonania zadań zarządcy dróg w latach 2008-2010 (I półrocze)”. W jej wyniku wniesiono o podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością:

- oznakowania dróg w czasie prowadzenia robót budowlanych na drogach wojewódzkich;
- prowadzenia ewidencji dróg przez Rejony Dróg Wojewódzkich.

Druga P/12/178 dotyczyła „Utrzymania terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych”. W wyniku kontroli wnioskowano o podjęcie niezbędnych działań w celu zatwierdzenia standardów bieżącego utrzymania dróg wojewódzkich w województwie kujawsko-pomorskim.

Wnioski z obu kontroli zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 685-692)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym prowadzeniu:

- 1) książek dróg dla DW nr: 559, 301, 269, 268, 266, 265, 252, bowiem w tabelach nr 5 zarezerwowanych dla wykazywania protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzonych co najmniej raz na 5 lat zgodnie z art. 62 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego, wpisywano również protokoły kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi przeprowadzane co najmniej raz w roku na podstawie art. 62 ust.1 pkt 1 Prawa budowlanego, które powinny być ujmowane w tabeli nr 4;

- 2) dzienników objazdów dotyczących DW nr 265, 268 i 269 do maja 2013 r. i DW nr 291 w latach 2012-2013, bowiem w rubrykach „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” nie wyznaczano terminu realizacji wymienionych tam zaleceń.

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹⁵ Zarządca drogi jest zobowiązany do prowadzenia książki drogi i dziennika objazdu dróg oraz zamieszczania w nich informacji zgodnie z załącznikiem nr 1 i nr 2 do tego rozporządzenia.

Według wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych drogomistrz dokonywał omyłkowo błędnych wpisów do książek dróg corocznych kontroli stanu technicznego sprawności DW. Brak zapisów terminów realizacji zleceń w dziennikach objazdów do maja 2013 r. dotyczących DW nr 268, 269, 265 spowodowany był trudnościami związanymi z ustaleniem z wykonawcą robót konkretnych terminów ich realizacji, a DW nr 291 dotyczyły wykonania prostych czynności typu regulacja znaku, osłonięcie znaku itp. i były realizowane w dniu objazdu.

(dowód: akta kontroli str. 71-80, 152-160, 214-253, 263-280, 289-296, 306-319, 327-341, 383-389, 407-433, 693)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości, ze względu na ich zakres, nie wpływają na obniżenie oceny w tym obszarze.

2. Egzekwowanie przez ZDW naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków autostrad i dróg ekspresowych

Opis stanu faktycznego

2.1. ZDW zawarł dwie umowy z wykonawcami budowy autostrady na korzystanie z DW środkami transportu podczas budowy autostrady, obie w trakcie budowy autostrady. Umowa nr A/11/2022/RK/035 z 12 kwietnia 2011 r. zawarta została z Konsorcjum firm: PBG S.A., APRIVIA S.A., HYDROBUDOWA POLSKA S.A., SRB Civil Engineering Ltd. i John Sisk & Son Ltd., w imieniu i na rzecz których działał pełnomocnik: SRB Civil Engineering Ltd. z siedzibą w Wilton Works a ZDW. Umowa dotyczyła wyłącznie pojazdów ciężarowych wyżej wymienionych podmiotów i kooperantów budujących autostradę z wyłączeniem tych pojazdów, w przypadku których na podstawie przepisów prawa jest wymagane specjalne zezwolenie transportowe. Konsorcjum zobowiązało się do wykonania czynności związanych z utrzymaniem i naprawą wymienionych dróg (jezdni i poboczy) zgodnie z zakresem ustalonym w Załączniku nr 2 do Umowy, tj. na odcinkach DW nr 266 od km 2+805 do km 3+360; DW nr 291 od km 1+887 do km 2+187; DW nr 301 od km 0+000 do km 2+100. Przewidziano: czyszczenie jezdni i usuwanie nadmiaru ziemi z poboczy, bieżące remonty częściowe nawierzchni i poboczy oraz końcowe naprawy dróg po zakończeniu transportów. Umowę zawarto na czas oznaczony do dnia 14 września 2012 r., tj. do zakończenia projektu.

Umowa nr A/11/2022/RK/101/2011 (nr A/11/2020/RK/075) z 14 kwietnia 2011 r. została zawarta z Konsorcjum firm: PBG S.A., APRIVIA S.A., HYDROBUDOWA POLSKA S.A., SRB Civil Engineering Ltd. i John Sisk & Son Ltd., w imieniu i na rzecz których działała pełnomocnik: APRIVIA S.A. z siedzibą w Wysogotowie. Umowa dotyczyła wyłącznie pojazdów ciężarowych wyżej wymienionych podmiotów

¹⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582 – dalej: „rozporządzenie MI o numeracji dróg.”

i kooperantów związanych z budową autostrady z wyłączeniem tych pojazdów, w przypadku których na podstawie przepisów prawa jest wymagane specjalne zezwolenie transportowe. Konsorcjum zobowiązało się do wykonania nakładki warstwy bitumicznej o grubości 5 cm na odcinku 5 190 m DW nr 252 w uzgodnionym wspólnie terminie oraz wykonanie innych czynności związanych z utrzymaniem i naprawą wymienionych dróg (jezdni i poboczy) zgodnie z zakresem ustalonym w Załączniku nr 2 do Umowy, tj. na odcinkach DW nr 265 od km 0+000 do km 17+000; DW nr 268 od km 0+000 do km 10+883; DW nr 269 od km 54+300 do km 58+800 i DW nr 252 od km 49+553 do km 54+744 przewidziano: czyszczenie jezdni i usuwanie nadmiaru ziemi z poboczy, utrzymanie oznakowania pionowego – mycie w obrębie placu budowy, naprawy bieżące oraz końcowe remonty dróg (z wyłączeniem DW nr 252) po zakończeniu transportów. Umowę zawarto na czas oznaczony do dnia 14 września 2012 r., tj. do zakończenia projektu.

W § 3 obu ww. umów ustalono, że stan dróg miał być monitorowany i sprawdzany w miesięcznych odstępach czasu wspólnie przez obie strony Umów w pierwszym tygodniu każdego miesiąca, a z wizji miały być sporządzane protokoły. W ZDW nie było dokumentacji (protokołów, notatek z objazdów lub notatek służbowych) potwierdzających monitorowanie odcinka DW nr 559. Dokumentację z pozostałych odcinków dróg sporządzano tylko dla: DW nr 265, 268, 269, 252 w lipcu, październiku i grudniu 2011 r. oraz marcu 2012 r. DW nr 301 i 266 w maju, lipcu dwa razy i wrześniu dwa razy w 2011 r. oraz marcu 2012 r. Drogę nr 291 monitorowano w maju, czerwcu i lipcu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 694-710, 715-732, 768-784)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w wyjaśnieniu podał, że objazdy początkowo odbywały się z przewidzianą częstotliwością, jednak nie zawsze sporządzano z nich pisemne protokoły. Podczas końcowego etapu współpracy kontakt z przedstawicielami Konsorcjum był utrudniony, przestali wykazywać zainteresowanie wspólnymi objazdami, następowały zmiany osobowe wśród pracowników Konsorcjum. Do całkowitego zerwania kontaktów doszło kiedy GDDKiA wypowiedziała Konsorcjom w dniu 6 września 2012 r. umowę na budowę autostrady. Od tego dnia przestały obowiązywać Umowy zawarte między ZDW a Konsorcjami na wykorzystanie DW, dlatego ZDW nie miał możliwości wyegzekwowania postanowień Umów.

(dowód: akta kontroli str. 785)

Inwentaryzacja stanu DW nr 266, 291 i 301 na dzień podpisania Umowy, tj. 12 kwietnia 2011 r. wraz z dokumentacją fotograficzną, opisem istniejącego stanu oraz stwierdzonych uszkodzeń stanowiła załączniki nr 3 do zawartej Umowy nr A/11/2022/RK/035.

(dowód: akta kontroli str. 733, 861-862)

W dniu 28 stycznia 2011 r. dokonano objazdu drogi wojewódzkiej nr 301 Lubanie-Osięciny od km 0+000 do km 19+226 i stwierdzono na odcinku od 0+000 km do ok. km 2+000 znaczne uszkodzenia nawierzchni bitumicznej i poboczy stron lewej oraz prawej przez pojazdy ciężarowe dostarczające materiały budowlane na budowaną autostradę.

ZDW w lutym 2011 r. poinformował GDDKiA Oddział w Bydgoszczy, że na sieci DW (RDW we Włocławku) w obrębie budowy autostrady, odbywa się ruch pojazdów przeładowanych materiałami budowlanymi do budowy autostrady, niszcząc istniejące konstrukcje dróg wojewódzkich. Dyrektor Oddziału GDDKiA wyjaśnił ZDW m.in., iż zlecając budowę autostrady zakładał, że podmioty będą wykonywały

nałożone na nich obowiązki zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a inwestor przedsięwzięcia nie ma z powyższymi praktykami nic wspólnego.

(dowód: akta kontroli str. 734-737)

W 2011 r. ZDW wprowadził na DW 268, 252 oraz 301 tymczasowe oznakowania B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 15 t). O powyższym poinformowano Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 738-739)

Według wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych oszacowanie zniszczeń nawierzchni DW na których odbywał się transport materiałów związanych z budową autostrady zostało dokonane na podstawie: cen jednostkowych zawartych z wykonawcami, którzy wykonywali remonty nawierzchni DW w 2012 r.; cen zakupu materiałów oraz wyceny robót wykonywanych przez brygady patrolowe Rejonu Dróg Wojewódzkich we Włocławku. Wyceny dokonał pracownik Rejonu Dróg Wojewódzkich we Włocławku posiadający wykształcenie wyższe w zakresie dróg. Rozliczanie z wykonawcą autostrady było bezgotówkowe i polegało na wykonaniu konkretnych prac utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 740-767, 859)

2.2. ZDW w 2011 r. i 2012 r. dokonywał objazdu dróg¹⁶ wraz z przedstawicielami wykonawców celem stwierdzenia uszkodzeń nawierzchni spowodowanych eksploatacją DW przez pojazdy związane z budową autostrady. W wyniku stwierdzonych szkód zobowiązywano wykonawców do przywrócenia dróg do stanu istniejącego przed wyrządzeniem szkody.

(dowód: akta kontroli str. 768-784)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśnił, że uszkodzenia nawierzchni na odcinkach DW wykorzystywanych do transportów do budowy autostrady były naprawiane sukcesywnie w wyniku przeprowadzonych telefonicznych interwencji u Wykonawcy przez pracowników Rejonu Dróg Wojewódzkich we Włocławku.

(dowód: akta kontroli str. 786)

W wyniku rozwiązania w dniu 6 września 2012 r. umów GDDKiA z Konsorcjami – Wykonawcami autostrady, przestały obowiązywać postanowienia zawarte między ZDW a Wykonawcą dotyczące wykorzystania DW jako dróg dojazdowych do budowy autostrady. W dniu 27 września 2012 r. odbyło się spotkanie pracowników GDDKiA oraz zarządców dróg lokalnych, w którym uczestniczył przedstawiciel ZDW. Na spotkaniu zawarto porozumienie i uzgodniono zakresy robót związanych z naprawą dróg lokalnych zniszczonych w czasie budowy autostrady. GDDKiA przeprowadziła we własnym zakresie objazd DW użytkowanych przez pojazdy związane z budową autostrady, a następnie podpisała umowę z firmą SKANSKA na naprawę tych dróg. Przeprowadzone remonty w zakresie określonym przez GDDKiA nie były zgodne z zakresem zawartym w umowie pomiędzy ZDW a Konsorcjami. Kolejna firma wyłoniona do budowy autostrady nie była zainteresowana zawarciem nowej umowy z ZDW, ponieważ stwierdziła, że wszystkie transporty odbywają się już po drogach serwisowych.

(dowód: akta kontroli str. 787, 897-902)

Zniszczenia dróg¹⁷ powstałych podczas budowy autostrady oraz nałożenie nakładki bitumicznej na DW nr 252 oszacowano na łączną kwotę 1 097,0 tys. zł na podstawie

¹⁶ Protokoły z objazdu DW nr: 252, 265, 266, 268, 269 i 301.

¹⁷ DW nr: 265, 266, 268, 269 i 301.

zakresu robót do wykonania na poszczególnych drogach oraz obowiązujących cen usług i materiałów wynikających z zawartych umów na dostawę masy do RDW oraz umów wykonawców. Wykonano napraw¹⁸ za kwotę w łącznej wysokości 756,0 tys. zł. Prawdopodobność ich realizacji potwierdzona została protokołami odbiorów, w których zaakceptowano zakres wykonania robót. Ponadto w związku z prowadzeniem remontu DW 252 przez ZDW, wezwał on wykonawcę autostrady do wywiązania się z umowy¹⁹ (§ 2 pkt 3) i wykonania nakładki bitumicznej na odcinku 5 190 m. Nakładka została wykonana, roboty odebrano 9 października 2012 r.

Naprawę DW nr 301 dokonano za kwotę 84,0 tys. zł. Nie wykonano jednak wszystkich oszacowanych wartościowo prac.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśnił, że szacowanie kosztów naprawy DW nr 301 na kwotę 384,0 tys. zł obejmowało wykonanie remontów częściowych nawierzchni na kwotę 84,0 tys. zł oraz ułożenie nakładki z masy mineralno-asfaltowej na odcinku od km 0+000 do km 2+200. Koszt nakładki miał wynosić 300,0 tys. zł. Konsorcjum budujące autostradę wykonało remonty częściowe na kwotę 20 tys. zł. GDDKiA po rozwiązaniu umowy z Konsorcjum uznała tylko roszczenia w wysokości 64 tys. zł obejmujące wykonanie pozostałych remontów częściowych, a nie uznała w całości roszczeń dotyczących ułożenia nakładki, dlatego prace na kwotę 300,0 tys. zł nie zostały wykonane. Stan techniczny drogi po wykonanych remontach nie odbiegał od jej stanu z okresu przed rozpoczęciem transportów związanych z budową autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 788-796, 894-896)

2.3. Kontroler NIK dokonał oględzin²⁰ trzech DW i dwóch mostów, w wyniku których ustalił, że w przypadku:

- DW nr 252 od km 49+553 do km 54+744 - nawierzchnia jezdni oraz pobocza nie miały uszkodzeń. Widoczność znaków pionowych, ich ogólny stan, a także stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych w pasie drogowym były dobre i zgodne z organizacją ruchu;
- DW nr 256 od km 0+000 do km 19+100 - nawierzchnia jezdni na odcinkach od km 0+000 do km 14+000 i od km 14+800 do km 19+100 była spękana, miała uszkodzone krawędzie, liczne łaty i koleiny. W km 16+300 stwierdzono koleiny o głębokości około 10 cm. Odcinek od km 14+000 do km 14+800 były bez uszkodzeń. Pobocza na całym odcinku były zawyżone lub zaniżone. Widoczność znaków pionowych, ich ogólny stan, a także stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych w pasie drogowym były dobre i zgodne z organizacją ruchu;
- DW nr 268 od km 0+000 do km 10+883 - nawierzchnia na całym odcinku była spękana, miała uszkodzone krawędzie i liczne łaty. Na poboczach występowały liczne zaniżenia oraz odcinki o długości od kilku do kilkudziesięciu metrów bieżących uzupełnione tłuczniami. Widoczność znaków pionowych, ich ogólny stan, a także stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych w pasie drogowym były dobre. Znak B-33 (60) ustawiony w km 3+620 po stronie prawej nie występował w organizacji ruchu.
- obiektu mostowego w km 6+223 DW 268 (rzeka Zgłowiączka) nawierzchnia jezdni miała małe spękania bez ubytków. Na chodnikach występowały spękania i ubytki betonu. Dźwigary główne były wykonane z betonu zbrojonego, na których

¹⁸ Dotyczy DW nr: 265, 266, 268, 269, 301.

¹⁹ Nr A/11/1022/RK/101/2011 z 14 kwietnia 2011 r.

²⁰ Dnia 25 czerwca 2015 r.

miejscowo pojawiała się korozja betonu powodująca jego ubytki i odsłaniająca skorodowane zbrojenie. Widoczne były zarysowania i pęknięcia. Z jednej strony mostu prowizorycznie podwieszono rury kanalizacji telekomunikacyjnej;

- obiektu mostowego w km 12+398 DW 265 (rzeka Lubieńka) nawierzchnia jezdni była spękana i zdeformowana z ubytkami. Chodniki miały zdeformowania i małe spękania, przy dylatacji zapadnięty asfalt (półkole o promieniu ok. 15 cm i głębokości ok. 20 cm). Na balustradach pojawiała się korozja, natomiast na gzymsach korozja, spękania i przecieki wody powodujące wykwyty. Dźwigary główne wykonane były z betonu zbrojonego, na których miejscowo pojawiała się korozja betonu powodująca jego ubytki i odsłaniająca skorodowane zbrojenie. Widoczne były zarysowania i pęknięcia.

(dowód: akta kontroli str. 797-836)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w wyjaśnieniu dotyczącym nawierzchni poddanym oględzinom odcinków DW nr 268 i nr 265 podał, że w wyniku przejazdów samochodów ciężarowych przewożących materiały budowlane do budowy autostrady ww. drogi zostały zniszczone i naprawione w 2012 r. Odcinek DW 265 przeznaczony jest do przebudowy. Ubytek w nawierzchni chodnika przy dylatacji na obiekcie mostowym DW nr 265 w km 12+398 nie został zauważony przez drogomistrza podczas objazdu drogi. Ubytek uzupełniono masą bitumiczną w dniu 26 czerwca 2015 r. po przeprowadzonych oględzinach. W sprawie podwieszonych do obiektu mostowego DW 268 w km 6+223 przewodów telekomunikacyjnych zwracano się do zarządcy sieci o naprawę uszkodzonej konstrukcji. ZDW wystąpił ponownie w lipcu br. o zmodernizowanie konstrukcji nośnej sieci kablowej.

(dowód: akta kontroli str. 837-840)

2.4. W zakresie współdziałania ZDW z Oddziałem GDDKiA, 16 marca 2011 r. odbyło się spotkanie dotyczące porozumienia na korzystanie przez Konsorcjum z dróg wojewódzkich jako dróg dojazdowych do budowy autostrady. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele ZDW, Konsorcjum oraz GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 843)

Dyrektor GDDKiA pismami z 17 i 18 września 2012 r. poprosił o przekazanie informacji o stanie zaawansowania napraw dróg w odniesieniu do zwartych umów odpowiednio nr A/11/2022/RK/035 z 12 kwietnia 2011 r. i nr A/11/2020/RK/075 z 14 kwietnia 2011 r. z wykonawcą autostrady A-1. Powyższa informacja z dokumentacją fotograficzną i opisem została przekazana 21 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 844-856)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśnił, że nie było koordynacji działań z GDDKiA z uwzględnieniem jej wpływu na harmonogramy własnych prac remontowych i inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 857)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W podpisanej umowie nr A/11/2020/RK/075 (nr A/11/2022/RK/101/2011) z 14 kwietnia 2011 r. występujący w imieniu ZDW oświadczyli, że przeprowadzili inwentaryzację stanu DW nr: 252, 268, 265 i 269 z dokumentacją fotograficzną i opisem istniejącego stanu jak i stwierdzonych uszkodzeń. Tymczasem Umowa nie

zawierała załącznika nr 3 potwierdzającego przeprowadzenie ww. inwentaryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 715-732)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśnił, że przedmiotowa inwentaryzacja nie została przekazana przez Konsorcjum do ZDW. Została ona zakwestionowana, ponieważ nie była wykonywana przy udziale pracowników ZDW i przeprowadzono ją podczas prowadzenia transportów na DW przez Konsorcjum.

(dowód: akta kontroli str. 858)

Opis aktualnego stanu DW, które miały być eksploatowane przez pojazdy wykorzystywane do budowy autostrady ma, w ocenie NIK, kluczowe znaczenie w procesie wykazywania ewentualnych zniszczeń tych dróg, a następnie egzekwowania ich napraw. NIK ocenia jako działanie nierzetelne zawarcie umowy zawierającej postanowienia niezgodne z prawdą o tym, że *strony zgodnie oświadczają, że przeprowadziły inwentaryzację stanu dróg wraz z dokumentacją fotograficzną i opisem istniejącego stanu jak i stwierdzonych uszkodzeń.*

2. W wyniku oględzin w dniu 25 czerwca 2015 r. DW nr 268 od km 0+000 do km 10+883 stwierdzono ustawienie znaku B-33 (60) w km 3+620 po stronie prawej. Znak ten ustawiono 6 kwietnia 2011 r. i do dnia oględzin nie występował on w organizacji ruchu. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 738, 813-821)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśnił, że zgodnie z art. 20 pkt 12 i 14 ustawy drogach publicznych ZDW ma obowiązek przeciwdziałać niszczeniu dróg przez ich użytkowników wprowadzając ograniczenia. Do takiego niszczenia dochodziło podczas prowadzenia transportów przy budowie autostrady. O podjętym działaniu poinformowano Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Po zakończeniu budowy autostrady dla bezpieczeństwa użytkowników drogi z uwagi na liczne ubytki i zniszczone krawędzie jezdni oraz lokalnie zaniżone pobocza ww. znak pozostawiono w terenie.

Wprowadzona zmiana w oznakowaniu, po ustaniu przesłanek wynikających z art. 20 pkt 12 i 14 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, winna być potraktowana jako zmiana w projekcie organizacji ruchu na drodze istniejącej i zatwierdzona przez organ zarządzający ruchem²¹.

(dowód: akta kontroli str. 841-842)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do umowy nr A/11/2022/RK/035 z 12 kwietnia 2011 r. podpisano niekorzystny dla ZDW Aneks nr 1, który ograniczył utrzymanie i naprawy DW do DW nr 266 od km 3+360 do km 6+370 i DW nr 559. Pierwotnie załącznik nr 2 do Umowy wskazywał na utrzymanie i naprawę DW nr 266 od km 2+850 do 3+360, DW nr 291 od km 1+877 do 2+187 oraz DW nr 301 od km 0+000 do 2+100.

(dowód: akta kontroli str. 694-713)

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w wyjaśnieniu podał, że Aneks nr 1 został stworzony w celu rozszerzenia załącznika nr 2. W Aneksie zawarto błędny zapis w § 1 ust. 1, który mówi, że załącznik z Aneksu zastępuje załącznik z Umowy.

²¹ Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Faktycznie nie zastępuje go, a jedynie powiększa o nowe zapisy. Nie spowodowało to strat dla ZDW.

(dowód: akta kontroli str. 714)

NIK zwraca uwagę, że formalnie Aneks nr 1 do umowy nr A/11/2022/RK/035 ograniczył zakres dróg wojewódzkich, jakie zobowiązało się utrzymywać i naprawiać Konsorcjum. W takiej sytuacji, przy złej woli wykonawcy, ryzyko niewywiązania się przez niego z obowiązków utrzymania i naprawy dróg pierwotnie wymienionych w załączniku do ww. umowy było wysokie, a skuteczność ZDW w ich wyegzekwowaniu mogłaby być niska.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. Inwentaryzowanie odcinków dróg wojewódzkich przed ich wykorzystywaniem na potrzeby budowy autostrad i dróg ekspresowych.
2. Doprowadzenie do zgodności z obowiązującą organizacją ruchu ustawienia znaku B-33 (60) w km 3+620 po stronie prawej DW nr 268.
3. Rzetelne prowadzenie ksiąg i dzienników objazdów dróg wojewódzkich.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler:
Adam Kończak
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

²²Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

