



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.011.05.2015

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/15/094 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94710 z dnia 24 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z siedzibą w Jarantowicach, 87-850 Chocień, Jarantowice 5 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Wiśniewski, dyrektor Zarządu ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Zarząd prawidłowo prowadził działania mające na celu przeciwdziałanie niszczeniu dróg powiatowych przy budowie odcinków autostrady A1⁴.

W okresie objętym kontrolą⁵, Zarząd posiadał szczegółowe informacje na temat stanu technicznego dróg powiatowych przed i po wykorzystaniu ich do budowy odcinków autostrady A1. Umowy zawarte pomiędzy Zarządem a wykonawcami należycie zabezpieczały dochodzenie przywrócenia stanu pierwotnego i technicznego tych dróg.

Zarząd aktywnie uczestniczył w monitorowaniu stanu i zniszczeń dróg powiatowych. Monitorowano także prace i transport budowlany w zakresie zagrożeń dla stanu technicznego dróg powiatowych i dla bezpieczeństwa ruchu drogowego zapewniając bezpieczeństwo lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy odcinków autostrady A1. Podejmowane przez Zarząd działania mające na celu dokonanie końcowych napraw 11 dróg powiatowych okazały się skuteczne i w konsekwencji doprowadziły do polepszenia⁶ ich stanu nawierzchni, w porównaniu do okresu sprzed budowy odcinków autostrady A1.

¹ Dalej: Zarząd.

² Zatrudniony od 1 września 2005 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 Odcinek Odolion – Brzezie od km 163+300 do km 186+366, odcinek Brzezie – Kowal od km 186+348 do km 215+850; dalej odcinki autostrady A1.

⁵ Tj. w latach 2012-2014 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres

⁶ W wyniku przeglądów rocznych ww. dróg, przeprowadzonych w grudniu 2014 r. nie sformulowano uwag, co do ich stanu technicznego uznając go, za co najmniej zadowalający. Natomiast w 2010 r. stan techniczny aż siedmiu (63,6%) ww. dróg był niezadowalający (stwierdzono: ubytki, spękania, pobocza miejscowo zawyżone powodujące zastoiska wody w koronie drogi).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nie opracowaniu przez Zarząd projektu planu rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu włocławskiego do roku 2013, pomimo, że obowiązek taki wynikał z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych⁷;
- nie dysponowaniu przez Zarząd dziennikiem objazdu dróg powiatowych za 2013 r. Obowiązek prowadzenia dziennika objazdu dróg wynika z § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych⁸;
- przeprowadzeniu w 2014 r. przeglądu rocznego dróg powiatowych przez osobę nieposiadającą uprawnień budowlanych wymaganych przez art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego⁹.
- nieprawidłowym wypełnieniu ksiąg 11 dróg, poprzez wpisanie protokołów z kontroli okresowej rocznej w niewłaściwej pozycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez zarządców dróg samorządowych stanu i zniszczeń dróg lokalnych

1.1. Legalność i rzetelność działań w zakresie zachowania właściwego stanu technicznego powiatowej sieci drogowej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2013 na terenie powiatu włocławskiego znajdowały się drogi powiatowe o łącznej długości 394,900 km, a na koniec 2014 r. stanowiły 392,900 km; co stanowiło odpowiednio 18,2% i 18,1% dróg publicznych.

Zadania w zakresie zarządzania drogami zostały określone w Regulaminie organizacyjnym Zarządu¹⁰ oraz w zakresach czynności pracowników Zarządu. Struktura organizacyjna Zarządu obejmowała dwa działy: techniczny i administracyjno-finansowy. W dziale technicznym zatrudniono 10 pracowników¹¹ na stanowiskach: kierownik; utrzymanie ewidencji dróg i mostów; inwestycje remonty i inżynieria ruchu; ochrona pasa drogowego; transport i gospodarka magazynowa; drogomistrz; dwie brygady utrzymania dróg (4 osoby). Pracownicy ci nie posiadali dodatkowych uprawnień¹² ale ich wykształcenie i przebyte szkolenia pozwalały na prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie zarządzania drogami.

(dowód: akta kontroli str. 28-40, 75-85, 305)

Zarządzeniem Nr 4/2013 z dnia 11 marca 2013 r. dyrektor Zarządu wprowadził *Plan rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie Powiatu Włocławskiego na lata 2013-2020*, określając główne kierunki i zakresy działań przy modernizacji tych dróg. Uwzględnił on budowę odcinków autostrady A1.

(dowód: akta kontroli str. 86-106)

⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.), dalej: *ustawa o drogach publicznych*.

⁸ Rozporządzenie 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), dalej: *rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg publicznych*.

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), dalej: *Prawo budowlane*.

¹⁰ Załącznik do uchwały Nr 197/12 Zarządu Powiatu z dnia 22 maja 2012 r.

¹¹ Stan na 8 lipca 2015 r.

¹² Uprawnienia budowlane posiadał kierownik działu technicznego – zatrudniony w Zarządzie do 30 września 2014 r.

Analiza dokumentacji 11 dróg¹³ (13 odcinków) wykorzystywanych do budowy odcinków autostrady A1 wykazała, że Zarząd prowadził książki drogi oraz dzienniki objazdu dróg powiatowych za 2011 r., 2012 r., 2014 r. i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Z dzienników objazdu dróg powiatowych, notatek służbowych i protokołów wynikało, że w latach 2012-2014 dokonywano systematycznego objazdu dróg. Formułowano zalecenia pokontrolne wskazując datę ich wykonania. Zauważone uszkodzenia i braki np. w oznakowaniu drogi były na bieżąco naprawiane.

Podstawowe informacje o stanie technicznym dróg sprzed rozpoczęcia budowy odcinków autostrady A1 zawarto w protokołach z kontroli okresowej wykonanej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, przeprowadzonej w 2010 r. przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane¹⁴ i przynależącą do samorządu zawodowego¹⁵. Z protokołów tych wynikało, że na 11 dróg powiatowych wykorzystywanych do budowy odcinków autostrady A1 stan nawierzchni siedmiu z nich był niezadowolający (ubytki, spękania, pobocza miejscowo zawyżone powodujące zastoiska wody w koronie drogi), a czterech – zadawalający (nieliczne ubytki, spękania, brak kolein). W wyniku przeglądów rocznych 11 dróg, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, przeprowadzonych w 2014 r. nie sformułowano uwag, co do ich stanu technicznego uznając go za co najmniej zadawalający.

Zarząd dokonywał przeglądów okresowych rocznych i pięcioletnich. Przeglądy roczne dróg dokonane w 2013 r. zostały sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane¹⁶ przynależącą do samorządu zawodowego¹⁷.

Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora Zarządu w 2015 r. zaplanowano przeglądy pięcioletnie dróg i zbierane są oferty na ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 69, 107-175)

Zarząd sporządzał i terminowo przekazywał (do końca kwartału) do Oddziału GDDKiA¹⁸ w Bydgoszczy roczne informacje o sieci dróg publicznych. Z informacji tych wynikało, że w latach 2012-2014 na drogach miały miejsce wypadki drogowe odpowiednio w liczbie: 13 (w tym pięć z ofiarami śmiertelnymi), 30 (w tym siedem z ofiarami śmiertelnymi) i 41 (w tym cztery z ofiarami śmiertelnymi).

(dowód: akta kontroli str. 176-202)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że Komenda Miejska Policji we Włocławku nie dysponowała informacjami odnośnie przyczyn zdarzeń drogowych. Ponadto do Zarządu nie wpłynęły informacje, iż przyczyną zdarzeń drogowych był zły stan techniczny dróg lub zle ich oznakowanie.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

1.2. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanych odcinków autostrady A1

Zarząd prowadził ciągły i aktywny monitoring dróg i co najmniej raz w miesiącu dokonywał wspólnego z przedstawicielem wykonawcy czy też inwestora autostrady A1 objazdu dróg powiatowych wykorzystywanych do budowy odcinków tej

¹³ 2625C, 2626C, 2909C, 2807C, 2910C, 2916C, 2917C, 2925C, 2926C, 2934C, 2920C.

¹⁴ do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej oraz kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

¹⁵ <http://www.piib.org.pl/index.php/lista-czsonkopmenu-45>.

¹⁶ do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

¹⁷ J.w.

¹⁸ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, dalej: GDDKiA.

autostrady. Celem tego objazdu była ocena stanu technicznego nawierzchni, poboczy i przepustów dróg powiatowych, stanu oznakowania dróg, a także wywiązywania się wykonawcy z postanowień umownych (czyszczenie jezdni, usuwanie nadmiaru ziemi z poboczy, bieżące remonty częściowe zapewniające przejezdnosć dróg). Ustalenia z objazdu dróg spisywano w postaci notatki służbowej lub protokołu ustaleń, wymieniając zakres napraw do wykonania oraz termin realizacji.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w stanie technicznym dróg i oznakowania zalecano naprawę wykonawcy autostrady A1 lub GDDKiA. Wykonanie prac naprawczych było weryfikowane i w przypadku niezrealizowania ustalonego zakresu robót, Zarząd pisemnie monitował w tym zakresie. W przypadku stwierdzenia przez Zarząd prowadzenia transportu budowlanego z zagrożeniem dla stanu technologicznego dróg, występowano do Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Bydgoszczy¹⁹ w celu przeprowadzenia kontroli przewoźników²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 205-210)

1.3. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy odcinków autostrady A1

Zarząd posiadał wiedzę, jakie drogi lokalne i w jakim terminie były wykorzystywane przy budowie odcinków autostrady A1 oraz do transportu materiałów budowlanych.

Na 20 lipca 2015 r. Zarząd dysponował dla dróg powiatowych wykorzystywanych do budowy odcinków autostrady A1 stałymi organizacjami ruchu zatwierdzonymi przez Starostę Włocławskiego. Dla wszystkich dróg powiatowych wykorzystywanych przy budowie odcinków autostrady A1 w latach 2010-2014 ustalone były tymczasowe organizacje ruchu. Organem zarządzającym ruchem był Starosta Włocławski, a zadania te realizował Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego we Włocławku. Organizacje ruchu zatwierdzano na podstawie złożonych projektów. Prowadzono również kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Naczelnik Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego we Włocławku wyjaśniła, że:

- przeglądy organizacji ruchu dokonywane były wspólnie z zarządcami dróg,
- w objazdach dróg w zakresie sprawdzania czasowych organizacji ruchu brali udział przedstawiciele: wykonawcy, Zarządu, zarządcy właściwych dróg gminnych, organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych;
- w przypadku złego stanu nawierzchni po badaniach i uzgodnieniach z zarządcą drogi wprowadzono ograniczenia tonażowe na drogach, zastosowano również ograniczenia prędkości zarówno na obszarach zabudowanych jak i poza nimi, tj. w miejscach, którymi poruszali się piesi, dzieci, rowerzyści, a brak było chodników czy też ścieżek rowerowych, zwracano uwagę na łuki ograniczające widoczność w obrębie skrzyżowań oraz wjazdach i wyjazdach z posesji;
- w przypadku niedokończonych prac przy budowie autostrady, przedłużano terminy obowiązywania czasowej organizacji ruchu lub zalecano przedstawienie nowych projektów czasowej organizacji ruchu, aby odzwierciedlały one stan aktualny w terenie.

¹⁹ Dalej: WITD.

²⁰ Pismo z dnia 11 czerwca 2012 r. – kontrola na drogach: 2934C i 2940C, pismo z 11 czerwca 2013 r. – kontrola na drodze 2926C, pismo z dnia 7 listopada 2013 r. – kontrola na drodze 2925C.

Ponadto w celu szczegółowego rozpatrywania projektów powołano zarządzeniem Starosty nr 46/11 z dnia 12 lipca 2011 r.²¹ komisję ds. rozpatrywania projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych. Przedstawiciel Zarządu i Komendy Miejskiej Policji we Włocławku oraz przedstawiciel właściwego zarządcy drogi, uzgadniali projekty na kartach uzgodnień, opiniując bez uwag lub wnosząc swoje uwagi i zastrzeżenia.

W trakcie objazdu dróg powiatowych przez pracowników Zarządu oraz rocznych przeglądów sprawdzano oprócz stanu technicznego dróg także czasowe organizacje ruchu w zakresie ich zgodności, co do umieszczonych znaków oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu zgodnie z zatwierdzoną czasową organizacją ruchu. Zwracano również uwagę na widoczność oraz czytelność oznakowania. Zarząd reagował na uwagi mieszkańców sąsiadujących z budowanymi odcinkami autostrady A1 w zakresie należytego zabezpieczenia czy też przewozu materiałów budowlanych drogami powiatowymi.

Zarząd podczas kontrolnych objazdów dróg wzywał wykonawców do przywrócenia należytego stanu nawierzchni i zapewnienia prawidłowego bezpieczeństwa użytkownikom drogi zgodnie z postanowieniami umów.

(dowód: akta kontroli str. 69, 205-210, 230, 232-234)

Z informacji przekazanej przez naczelnika Wydziału Komunikacji wynikało, że w latach 2011-2014 Starosta Włocławski wydał 48 zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych w zakresie kategorii II i III. W zakresie kategorii I uprawnionym do wydania zezwoleń był dyrektor Zarządu²². W przedmiotowych zezwoleniach nie był wskazany cel wykorzystania zezwolenia. Przedsiębiorca w tym zakresie mógł być kontrolowany na drogach, stąd też współpracowano z uprawnionymi do kontroli jednostkami tj. Policją, Inspekcją Transportu Drogowego oraz zarządcą drogi.

W badanym okresie Zarząd nie wydawał zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych wykorzystywanych przy budowie odcinków autostrady A1.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że w latach 2011-2014 zgłoszono cztery przypadki przejazdów nienormatywnych na podstawie zezwoleń GDDKiA, wydano opinie pozytywne i uzgodniono trasy przejazdu.

(dowód: akta kontroli str. 175, 211, 213, 230-232)

Dyrektor Zarządu dwukrotnie²³, a Starosta raz²⁴ wnioskowali do WITD o kontrolę przewoźników drogowych. Powodem złożenia wniosków był m.in. zbyt duży załadunek na pojazdy materiałów sypkich przewożonych do budowy odcinków autostrady A1, a drogi powiatowe miały niskie parametry konstrukcyjne oraz istniała bliskość zabudowań.

W latach 2012-2014 inspektorzy WITD przeprowadzili na drogach 2910C i 2934C kontrole przewoźników drogowych, w wyniku których zostały nałożone kary pieniężne²⁵ w łącznej wysokości 181,8 tys. zł. Powodem nałożenia kar pieniężnych na przewoźników było przekroczenie dopuszczalnego nacisku osi napędowej pojazdu silnikowego (maksymalnie o 13,1 ton), a tym samym przekroczenie masy całkowitej pojazdu (maksymalnie o 9,8 ton).

(dowód: akta kontroli str. 203-210)

²¹ Zmienione zarządzeniem nr 27/12 Starosty Włocławskiego z dnia 7 września 2012 r.

²² Na podstawie uchwały nr 274/12 Zarządu Powiatu z dnia 7 listopada 2012 r.

²³ 11 czerwca 2012 r. i 7 listopada 2013 r.

²⁴ 11 czerwca 2013 r.

²⁵ W 2012 r. nałożono cztery kary na kwotę łączną 71,8 tys. zł, w 2013 r. – 10 kar na kwotę łączną 95,0 tys. zł i w 2014 r. – jedną karę na kwotę 15,0 tys. zł.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK²⁶ pobrano z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji we Włocławku informacje w zakresie zdarzeń drogowych. W latach 2011-2014 doszło do sześciu zdarzeń drogowych na drogach powiatowych, wykorzystywanych do budowy odcinków autostrady A1. Komenda nie dysponowała informacją, czy przyczyną tych zdarzeń był zły stan techniczny dróg lub zły stan ich oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 215-216)

1.4. Nadzór nad działalnością Zarządu oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

W latach 2012-2015 (do dnia zakończenia kontroli²⁷) kontrolę w Zarządzie w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg przeprowadził Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Włocławku²⁸. Kontrolę w zakresie stanu technicznego

i dokumentacji trzech dróg powiatowych (2902C, 2906C, 2907C) przeprowadzono w dniach: 8-9 lipca 2014 r., 19 sierpnia 2014 r., i 17 października 2014 r. W zakresie stanu technicznego dróg, bezpieczeństwa i oznakowania nieprawidłowości nie stwierdzono. W zakresie dokumentacji stwierdzono, że protokoły kontroli rocznej dróg były wpisane w niewłaściwej tabeli książki drogi.

(dowód: akta kontroli str. 41-58)

Zgodnie z § 2 uchwały Zarządu Powiatu Nr 224/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. nadzór nad działalnością Zarządu sprawował Wicestarosta przy pomocy Wydziału Komunikacji. Od 1 sierpnia 2014 r. nadzór nad realizacją zadań przez Zarząd sprawował Wydział Inwestycji i Rozwoju Starostwa Powiatowego we Włocławku²⁹.

Starosta Włocławski wyjaśnił, że dyrektor Zarządu przedkładał mu sprawozdania z działalności Zarządu, uwzględniając przebieg zimowego utrzymania dróg powiatowych, stan realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych, regulacji stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi. Ponadto na bieżąco informowano Starostę i Wicestarostę Włocławskiego o stanie dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 6, 9-10)

Problematyka przeciwdziałania niszczenia dróg przy budowie odcinków autostrady A1 nie była w badanym okresie przedmiotem audytu wewnętrznego i nie była uwzględniana w obszarach ryzyka.

Starosta Włocławski wyjaśnił, że:

- niemożliwym było na etapie początkowym planowanie zadań audytowych w tym zakresie, nie wiedząc o skali tego problemu,
- w umowach z 2011 r. powiat włocławski zabezpieczył swoje interesy,
- nie można było przewidzieć bankructwa wykonawców,
- w kolejnych umowach interesy powiatu włocławskiego także zostały zabezpieczone,
- pomimo braku audytu, wspólne przeglądy stanu technicznego dróg, stały ich monitoring i współpraca z Inżynierem Kontraktu pozwoliły na całkowite zabezpieczenie interesu powiatu włocławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 6-20)

²⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.), dalej: „ustawa o NIK”

²⁷ 4 września 2015 r.

²⁸ Dalej: PINB.

²⁹ Zgodnie z § 24 ust. 2 pkt 20-24 załącznika nr 1 do uchwały Rady Powiatu we Włocławku Nr XXXV/329/14 z dnia 1 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego we Włocławku.

W badanym okresie NIK nie przeprowadziła kontroli w Zarządzie odnośnie zagadnień związanych ze stanem technicznym, dokumentacją i oznakowaniem dróg.

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1) Zarząd nie opracował planu rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu włocławskiego przed rokiem 2013. Obowiązek ten wynikał z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych i został on zrealizowany dopiero w 2013 r. na mocy zarządzenia dyrektora Zarządu³⁰.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że bazowano na planach rzeczowo-finansowych z perspektywą roczną i planie rozwoju lokalnego powiatu włocławskiego z perspektywa kilkuletnią, co na ten czas było wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 174, 211, 213)

2) Zarząd nie dysponował³¹ dziennikiem objazdu dróg powiatowych za 2013 r. Obowiązek prowadzenia przez Zarząd dziennika objazdu dróg wynika z § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych. Zgodnie z § 13 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego Zarządu (załącznik do uchwały nr 197/12 Zarządu Powiatu we Włocławku z dnia 22 maja 2012 r.) do obowiązków drogomistrza należało prowadzenie dziennika objazdu dróg.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że dziennik z 2013 r. istniał i prowadzono wpisy, jednakże drogomistrz, który posiadał dziennik nie jest w stanie go okazać. Drogomistrz podał, że nie posiada informacji gdzie znajduje się dziennik objazdu dróg za 2013 r.

Dokumentacja Zarządu (notatki służbowe, protokoły ustaleń) potwierdziła, że prowadzono objazdy dróg powiatowych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 36, 69, 174, 205-210, 302-303)

3) W 2014 r. przegląd roczny dróg, o którym mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego został przeprowadzony przez osobę nieposiadającą uprawnień budowlanych wymaganych przez art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że osoba przeprowadzająca w 2014 r. roczną kontrolę okresową dróg posiada wykształcenie kierunkowe budownictwo, jednakże nie ma uprawnień budowlanych. W 2014 r. odszedł z pracy pracownik, który posiadał uprawnienia budowlane i przeprowadzał kontrole okresowe roczne.

(dowód: akta kontroli str. 69, 79, 110, 174)

4) W książkach dróg (2625C, 2626C, 2909C, 2807C, 2910C, 2916C, 2917C, 2925C, 2926C, 2934C, 2920C) wpisano protokoły z kontroli okresowej rocznej w niewłaściwej tabeli (poz. V), w której wykazuje się kontrole pięcioletnie, zamiast w tabeli – poz. IV³². Jak wyjaśnił dyrektor Zarządu wpisów dokonano omyłkowo. W 2014 r. w ramach kontroli trzech dróg powiatowych (2902C, 2906C, 2907C) PINB stwierdził, że nieprawidłowo dokonano wpisów w książkach drogi. Pomimo zaleceń w tym zakresie, Zarząd nadal nieprawidłowo wpisywał w książkach dróg protokoły z kontroli okresowych rocznych przeprowadzonych w grudniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-58, 69-74, 174)

³⁰ Zarządzenie Nr 4/2013 z dnia 11 marca 2013 r. wprowadzające Plan rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie Powiatu Włocławskiego na lata 2013-2020.

³¹ Na dzień oględzin – 20 lipca 2015 r.

³² Wzór książki drogi podano w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg publicznych..

Zarząd aktywnie uczestniczył w monitorowaniu stanu i zniszczeń dróg powiatowych. Monitorowano także prace i transport budowlany w zakresie zagrożeń dla stanu technicznego dróg powiatowych i dla bezpieczeństwa ruchu drogowego zapewniając bezpieczeństwo lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy odcinków autostrady A1. Nieprawidłowości w przedmiocie prowadzenia dokumentacji nie miały wpływu na monitorowanie przez Zarząd stanu i zniszczeń dróg powiatowych.

2. Egzekwowanie przez zarządców dróg samorządowych naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków autostrady A1

2.1. Porozumienia (umowy) z wykonawcami budowy odcinków autostrady A1 w zakresie sposobu korzystania z dróg powiatowych

Opis stanu faktycznego

Wykonawcy odcinków autostrady A1, tj. Spółki³³: PGB S.A. z siedzibą w Wysogotowie, APRIVIA S.A. z siedzibą w Wysogotowie, HYDROBUDOWA POLSKA S.A. z siedzibą w Wysogotowie, SRB Civil Engineering Ltd. spółka zarejestrowana w Irlandii, John Sisk & Son Ltd. spółka zarejestrowana w Irlandii; w imieniu i na rzecz, których działali łącznie APRIVIA S.A. z siedzibą w Wysogotowie i SRB Civil Engineering Ltd. spółka zarejestrowana w Irlandii, zawarły z Zarządem dwie umowy (z 31 stycznia 2011 r. nr A/11/2020/RK/054 i z 1 lutego 2011 r. nr A/10/2022/RK/028) w celu ustalenia zasad korzystania z ośmiu odcinków dróg powiatowych³⁴ w rejonie oddziaływania budowy odcinków autostrady A1, zobowiązań i kosztów związanych z utrzymaniem i ich naprawą.

Dnia 31 stycznia 2011 r. część spółek wchodzących w skład Konsorcjum I: SRB Civil Engineering Ltd. spółka zarejestrowana w Irlandii, John Sisk & Son Ltd. spółka zarejestrowana w Irlandii, BUDBAUM S.A. z siedzibą w Białymstoku, Roadbridge spółka zarejestrowana w Irlandii; zawarło umowę z Zarządem w zakresie naprawy dwóch odcinków dróg: 2934C i 2920C. Zgodnie z aneksem nr 2 z dnia 20 sierpnia 2012 r. do ww. umowy odstąpiono od zobowiązania do naprawy jezdni drogi 2920C z uwagi na to, że droga ta nie była wykorzystywana do budowy odcinków autostrady A1.

Umowy zostały zawarte na czas do zakończenia budowy odcinków autostrady A1 i ich należyte wykonanie zostało zabezpieczone gwarancją ubezpieczeniową³⁵. Do obowiązków Konsorcjum I należało: czyszczenie jezdni i usuwanie nadmiaru ziemi z pobocza; bieżący remont częściowy; naprawa uszkodzonych przepustów, studzienek i chodników; uzupełnienie podbudowy masą profilową lub kruszywem; końcowa naprawa jezdni warstwą ścieralną z betonu asfaltowego – 5 cm w miejscach degradacji i większych zniszczeń ustalonych komisyjnie; na pozostałych odcinkach remonty częściowe.

(dowód: akta kontroli str. 381-423)

Dnia 6 września 2012 r. Skarb Państwa Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad reprezentowany przez GDDKiA Oddział w Bydgoszczy odstąpił od kontraktu *Budowa Autostrady A-1 Toruń – Stryków, Odcinek III Brzezie – Kowal od*

³³ Dalej: Konsorcjum I.

³⁴ 2625C, 2626C, 2909C, 2910C, 2916C, 2917C, 2925C, 2926C.

³⁵ Umowa nr A/11/2020/RK/054 z 31.01.2011 r. – 3 490,9 tys. zł; umowa nr A/10/2022/RK/028 z 1.02.2011 r. – 1 038,6 tys. zł; umowa z 31.01.2011 r. – 2 470,3 tys. zł.

km 186+348 do km 215+850 z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (porzucenie robót, wejście w stan niewypłacalności).

(dowód: akta kontroli str. 272)

Po odstąpieniu przez GDDKiA od kontraktu i wyłonieniu kolejnego wykonawcy ww. robót, konsorcjum składające się ze spółek³⁶: SALINI POLSKA Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, IMPREGILO S.p.A z siedzibą we Włoszech, Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów KOBYLARNIA S.A. z siedzibą w Kobylarni, dnia 28 czerwca 2013 r. zawarło z powiatem włocławskim³⁷ cztery umowy³⁸ w celu zapewnienia przejezdności 10 odcinków dróg powiatowych w rejonie oddziaływania budowy odcinków autostrady A1, zapobieżenia ich nadmiernej degradacji wywołanych inwestycją.

W ramach umów zakres prac dla Konsorcjum II obejmował:

- bieżące utrzymanie dróg – naprawę dróg, utrzymanie oznakowania tymczasowej organizacji ruchu;
- prace porządkowe – czyszczenie jezdni i usuwanie nadmiaru ziemi z poboczy;
- odtworzenie dróg dostępu do placu budowy – frezowanie nawierzchni na głębokość 5 cm, oczyszczenie mechaniczne, kropienie mechaniczne warstw konstrukcyjnych emulsją asfaltową, wykonanie warstwy ścieralnej z betonu asfaltowego o grubości 5 cm, wykonanie opaski z destruktu o grubości 5 cm.

(dowód: akta kontroli str. 338-365)

Ponadto w zakresie przejezdności dwóch odcinków dróg powiatowych³⁹ Zarząd dnia 27 grudnia 2012 r. (aneks Nr 1 z 17 września 2013 r.) zawarł umowę z Przedsiębiorstwem Budowy Dróg i Mostów KOBYLARNIA S.A. z siedzibą w Kobylarni. Koszt odtworzenia dróg poniosło Przedsiębiorstwo KOBYLARNIA S.A. Zakres prac odtworzeniowych był podobny jak w przypadku umów z Konsorcjum II, a gwarancję ubezpieczeniową ustanowiono do wysokości 250,0 tys. zł. Na mocy umowy z dnia 24 kwietnia 2014 r. Zarząd zawarł umowę z Konsorcjum II w zakresie wykonania podbudowy drogi gruntowej 2626C Kazimierzewo – Jaranowo na odcinku 900 mb. Wykonanie robót zlecił Zarząd za kwotę 29,5 tys. zł. Po wykonanej podbudowie Konsorcjum II mogło wykonać (bezpłatnie) warstwę ścieralną z betonu asfaltowego.

(dowód: akta kontroli str. 370-380)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że umowy z Konsorcjami w zakresie korzystania z dróg powiatowych w obrębie odcinków autostrady A1 zostały zawarte z inicjatywy Zarządu. W okresie podpisania umów z Konsorcjum I trwały prace ziemne i prowadzony był transport materiałów budowlanych. Umowy z 28 czerwca 2013 r. zostały zawarte w trakcie kontynuowania prac przez wykonawcę po Konsorcjum I.

(dowód: akta kontroli str. 175, 211-214)

Zarząd posiadał szczegółową informację na temat stanu technicznego dróg powiatowych przed wykorzystywaniem ich do budowy odcinków autostrady A1 i po

³⁶ Dalej: Konsorcjum II.

³⁷ Reprezentowanym przez dyrektora Zarządu, umocowanego na podstawie uchwały Nr 124/12 Zarządu Powiatu we Włocławku z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg we Włocławku z/s w Jaranowicach do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu oraz gospodarki finansowej w ramach tej działalności.

³⁸ Umowa nr 1: 2909C Włocławek – Kruszyn – Chocień; 2910C Nowa Wieś – Smólsk – Kruszyn; 2916C Gołaszewo – Wola Nakonowska – Czerniewice; 2925C Czerniewiczki – Ossówek; 2917C Szatki – Wola Nakonowska – Kowal; 2926C Grabkowo – Bogusławice (odcinek Grabkowo – droga krajowa nr 1 od km 0+000 do km 2+246).

Umowa nr 2: 2934C Lubień Kujawski – Działkowo.

Umowa nr 3: 2807C Osieć – Wieniec – Włocławek.

Umowa nr 4: 2625C Żabieniec – Kaźmierzewo, 2626C Kaźmierzewo – Jaranowo.

³⁹ 2926C Grabkowo – Bogusławice (odcinek od drogi krajowej nr 1 do skrzyżowania z drogą 2920C); 2920C Kowal – Dobrzelewo – Baruchowo.

oddaniu do użytku. W związku z budową odcinków autostrady A1 Expressway Consulting Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na zlecenie SRB Civil Engineering Ltd. APRIVIA S.A. dokonała oględzin dróg powiatowych w dniach 14-17 sierpnia 2010 r. przeprowadzając inwentaryzację fotograficzną i filmową dróg dojazdowych do budowy odcinków autostrady A1. W opracowaniu zawarto szczegółowy opis stanu technicznego dróg dojazdowych do budowy (odcinek III: Brzezie – Kowal od km 186+348 do km 215+850). Na drogach stwierdzono m.in.: zarysowania siatkowe i poprzeczne oraz ugięcia dywanika jezdni, a także ubytki i spękania nawierzchni jezdni.

We wrześniu 2010 r. firma Lehmann + Partner Sp. z o.o. z siedzibą w Koninie wykonała na zlecenie Zarządu fotorejestrację 18 dróg powiatowych, z których 10 wykorzystywano do budowy odcinków autostrady A1.

Po upadku Konsorcjum I, na zlecenie Przedsiębiorstwa Budowy Dróg i Mostów KOBYLARNIA S.A. z siedzibą w Kobylni:

- MENTOR CONSULTING Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu zinwentaryzowała w maju 2013 r. stan dwóch dróg powiatowych⁴⁰,
- SIGMA PROJEKT z siedzibą w Warszawie dnia 15 kwietnia 2013 r. oceniła stan nawierzchni siedmiu dróg powiatowych według metody SOSN⁴¹.

W październiku 2014 r. firma Lehmann + Partner Sp. z o.o. z siedzibą w Koninie wykonała na zlecenie Zarządu fotorejestrację ośmiu dróg powiatowych i inwentaryzację pięciu dróg powiatowych. Prace te wiązały się z kontynuacją ewidencji dróg.

Ewidencja dróg za pomocą fotorejestracji (dokumentacja fotograficzna stanu technicznego dróg powiatowych) pozwalała na zinwentaryzowanie dróg – pokazanie ich kilometrażu (pikietaż⁴²).

(dowód: akta kontroli str. 218-229)

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

Konsorcjum I nie realizowało umów zawartych z Zarządem w zakresie naprawy dróg wykorzystywanych do budowy odcinków autostrady A1. Zarząd wielokrotnie występował do Konsorcjum I o dokonanie stosownych napraw dróg powiatowych.

Zarząd wielokrotnie informował GDDKiA Oddział w Łodzi i w Bydgoszczy o braku naprawy dróg przez Konsorcjum I. Starosta Włocławski organizował spotkania mające na celu wypracowanie sposobu wyegzekwowania naprawy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 205-210)

Starostowie: Włocławski i Aleksandrowski dnia 17 sierpnia 2012 r. złożyli do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej skargę prosząc o pomoc w dochodzeniu roszczeń od Konsorcjum I. W odpowiedzi z dnia 31 sierpnia 2012 r. wskazano, aby roszczenia kierować do Konsorcjum I.

(dowód: akta kontroli str. 250-251, 253-254)

Dnia 14 września 2012 r. Zarząd wystąpił do APRIVIA S.A. z siedzibą w Wysogotowie, tj. spółki działającej w imieniu Konsorcjum I o zapłatę lub naprawę końcową dróg powiatowych. Wartość zapłaty ustalono na kwotę 3 331,7 tys. zł.

⁴⁰ 2625C i 2626C. Stwierdzono, że droga DP 2626C ma dobry stan nawierzchni, na drodze DP 2625C odcinek od DK1 do pasa autostrady A1 – stan nawierzchni oceniono jako zły (głębokość kolein pow. 30 mm) odcinek od pasa autostrady A1 do DK1 – stan nawierzchni oceniono jako zadawalający (głębokość kolein od 11-20 mm).

⁴¹ 2807C, 2910C, 2909C, 2916C, 2917C, 2925C, 2926C. Stan nawierzchni ocenianych dróg uznano za dobry, na niektórych odcinkach dróg zadawalający (wskaźnik stanu powierzchni wyróżnia cztery stany: dobry, zadawalający, niezadawalający, zły). Stan spełnia oceniono następująco: 2807C - zadawalający, 2910C – dobry, w części zadawalający; 2909C – dobry, w części zadawalający; 2916C - na różnych odcinkach dróg: dobry, niezadawalający, zły; 2917C - w połowie dobry i w połowie zły, 2925C - ogólnie stan zły w niektórych miejscach stan dobry, 2926C – zły.

⁴² Pikietaż – pojęcie stosowane w inżynierii obiektów drogowych, oznacza podział trasy, pokazuje kilometraż.

W odpowiedzi (pismo z 1 października 2012 r.) syndyk masy upadłości APRIVIA S.A. podał, że brak jest możliwości naprawy i usunięcia skutków uszkodzeń, gdyż nie posiada środków pieniężnych, zaplecza kadrowego i parku maszynowego. Upadłość ww. Spółki została ogłoszona dnia 27 lipca 2012 r. Pismem z dnia 16 listopada 2012 r. Zarząd wystąpił do syndyka o sporządzenie wspólnego protokołu zdawczo-odbiorczego wykonanych napraw końcowych. Dnia 23 listopada 2012 r. sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy z wykonania końcowej naprawy dróg: 2916C, 2910C, 2909C, 2917C, 2925C, 2926C⁴³. Reprezentant syndyka nie zgłosił się. Stwierdzono, że napraw nie wykonano. Kolejnym pismem z dnia 4 grudnia 2012 r. Zarząd wystąpił do syndyka o zapłatę 3 331,7 tys. zł. W odpowiedzi (pismo z 6 grudnia 2012 r.) syndyk wyjaśnił, że nie posiada środków pieniężnych, a wierzytelności należy zgłaszać Sędziemu Komisarzowi celem umieszczenia na liście wierzytelności. Dnia 10 grudnia 2012 r. Zarząd wystąpił do Towarzystwa Ubezpieczeniowego Generali S.A. z żądaniem zapłaty kwoty 3 331,7 tys. zł tytułem wykonania gwarancji ubezpieczeniowej z 3 lutego 2011 r. stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy⁴⁴ przez Konsorcjum I. W udzielonej odpowiedzi (pismo z 20 grudnia 2012 r.) podano, że przedłożona dokumentacja nie zawiera kompletu dokumentów, w tym m.in. obustronnie podpisanego protokołu.

Jak wyjaśnił dyrektor Zarządu nie występowano do Sędziego Komisarza o wpis na listę wierzytelności, gdyż nie było gwarancji otrzymania spornej kwoty, a zakres napraw końcowych dróg powiatowych został umieszczony w wykazie robót objętych nowym przetargiem na dokończenie budowy A1.

(dowód: akta kontroli str. 205-210, 212, 214, 262-266, 391-397)

Dnia 27 września 2012 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy GDDKiA Oddział w Bydgoszczy a zarządcami dróg lokalnych w celu uzgodnienia zakresu robót niewykonanych przez I Konsorcjum, a które miałyby wykonać nowy wykonawca wyłoniony na podstawie przetargu dotyczącego zadania: *Budowa Autostrady A1 Toruń – Stryków, Odcinek 1 i 2 Czerniewice-Odolion-Brzezcie, Odcinek 3 Brzezcie-Kowal*.

(dowód: akta kontroli str. 274-278)

W umowach nr 1 i 4 zawartych dnia 28 czerwca 2013 r. pomiędzy Zarządem a Konsorcjum II uwzględniono zakres robót (zgodnie z porozumieniem z 27 września 2012 r.), który nie został wykonany przez Konsorcjum I.

(dowód: akta kontroli str. 345-346, 365)

W 2012 r., w trakcie budowy odcinków autostrady A1 przez Konsorcjum I, ruch odbywał się na 9 drogach powiatowych o łącznej długości 29,432 km w wyniku, czego zniszczeniu uległo 24,266 km dróg powiatowych. Konsorcjum I naprawiło w 2012 r. dwa odcinki dróg o łącznej długości 8,119 km., tj. 33,5% ogółem zniszczonych:

- 2916 C Gołaszewo – Wola Nakonowska – Czerniewice – odcinek od km 0+000 do km 4+471 – z zakładanej dł. 4,359 km. zrealizowano 1,886 km.;
- 2934C Lubień Kujawski – Dziankowo odcinek od drogi krajowej 1 do granicy województwa – z zakładanej dł. 6,733 km. zrealizowano 6,233 km.

Wspólnego odbioru tych robót nie dokonano, gdyż jak wyjaśnił dyrektor Zarządu, Konsorcjum I porzuciło budowę odcinków autostrady A1 i kontakt z nim był niemożliwy. Obmiaru zrealizowanych dróg dokonał Zarząd we własnym zakresie.

⁴³ Z uwagi na to, że działania te okazały się bezskuteczne nie podejmowano odbioru robót z pozostałych dwóch umów (z 31 stycznia 2011 r. i z 1 lutego 2011 r.).

⁴⁴ Umowa nr A/11/2020/RK/054 z dnia 31 stycznia 2011 r.

Wartość restytucji naturalnej⁴⁵ dokonanej w 2012 r. na dwóch drogach wyniosła 1.506,5 tys. zł. Ponadto Zarząd dokonał w 2012 r. remontu ośmiu dróg ze środków własnych w wysokości 13,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 175, 305-306, 312, 315, 317, 424)

W latach 2013-2014, w trakcie budowy odcinków autostrady A1 przez Konsorcjum II ruch odbywał się na 11 drogach powiatowych o łącznej długości 30,057 km, w wyniku czego zniszczeniu uległo 25,440 km dróg powiatowych. Konsorcjum II, w ramach zawartych umów z Zarządem, dokonało naprawy zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych na 13 odcinkach 11 dróg powiatowych⁴⁶ wykorzystywanych do budowy odcinków autostrady A1.

W umowach zawartych z Konsorcjum II Zarząd założył końcowe odtworzenie dróg wymiarując ich długość w metrach bieżących lub ustalając powierzchnię w metrach kwadratowych. Na pięciu odcinkach dróg Konsorcjum II wykonało mniejszą powierzchnię dróg, na trzech – większą, a na pięciu pozostałych w ustalonej wielkości. Zwymiarowana powierzchnia naprawionych dróg wyniosła 117 207,9 m² i była o 36,5 m² mniejsza od zakładanej. Odbioru robót dokonano komisyjnie spisując protokoły odbioru technicznego, bez uwag.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że:

- wielkości podane w umowach z Konsorcjum II były prognozami obszaru szkód, na jakim mogłyby być wyrządzone podczas wykorzystywania tych dróg do budowy odcinków autostrady A1,
- drogi powiatowe w niektórych przypadkach były w trakcie eksploatacji naprawiane na bieżąco. Podczas eksploatacji degradacja dróg nie była jednakowa na całym odcinku.

Wartość restytucji naturalnej⁴⁷ dokonanej w 2014 r. na 11 drogach powiatowych (powierzchnia naprawionych dróg - 117 207,9 m² i długość naprawionych dwustronnie poboczy - 22,629 km) wyniosła łącznie 4 222,4 tys. zł. Ponadto Zarząd dokonał w 2014 r. remontu jednej drogi wydając ze środków własnych kwotę 29,5 tys. zł⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 305-306, 313, 316, 318, 331-336, 366-371)

Długość dróg powiatowych wymagających remontu⁴⁹ do całkowitej ich długości stanowiła w 2012 r. – 60,2% osiągając na koniec 2014 r. – 37,2%. Poziom dekapitalizacji⁵⁰ dróg powiatowych wykorzystywanych do budowy odcinków autostrady A1 stanowił w 2012 r. – 82,4%; a w latach 2013-2014 wynosił 84,6%. Na koniec roku 2014 drogi te zostały w pełni odbudowane.

(dowód: akta kontroli str. 304-305)

⁴⁵ Wartość ustalono w oparciu o ceny brutto, ustalone na podstawie kosztorysów ofertowych z rozstrzygniętych przetargów w 2012 r., dotyczących robót budowlanych o zbliżonym zakresie. Zakres robót objął: wykonanie warstwy ścieralnej z BA (beton asfaltowy) o grubości 5 cm oraz wykonanie obustronnego pobocza z tłucznia o szerokości 75 cm.

⁴⁶ 2625C, 2626C, 2909C, 2807C, 2910C, 2916C, 2917C, 2925C, 2926C, 2934C, 2920C.

⁴⁷ Wartość ustalono w oparciu o ceny brutto, na podstawie kosztorysów ofertowych z rozstrzygniętych przetargów z 2014 r., dotyczących robót budowlanych o zbliżonym zakresie. Zakres robót objął: wykonanie warstwy ścieralnej z BA o grubości 5 cm oraz wykonanie obustronnego pobocza z tłucznia o szerokości 75 cm.

⁴⁸ Remont obejmował wykonanie podbudowy z destruktu i kruszywa na odcinku gruntowym 900 mb. drogi powiatowej 2626C. Wykonanie tych robót było niezbędne do położenia warstwy ścieralnej z BA przez Konsorcjum II w ramach umowy nr 4/2013 r. z dnia 28 czerwca 2013 r.

⁴⁹ Drogi powiatowe wymagające remontu zostały wytypowane na podstawie analizy protokołów przeglądu dróg i aktualnego stanu nawierzchni po okresie zimowym. Wytypowano drogi, których stan techniczny uznano za niezadawalający (brak dróg o stanie technicznym niedostatecznym), jednakże ruch na tych drogach był dopuszczony i stan dróg nadal zapewniał wymagane bezpieczeństwo ich użytkownikom.

⁵⁰ Stosunek procentowy długości dróg wymagających remontu do całkowitej ich długości, na której odbywał się ruch w trakcie budowy odcinków autostrady A1.

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Do oględzin wybrano trzy odcinki dróg wykorzystywanych przy budowie odcinka autostrady A-1 w latach 2012-2014, których stan spękań nawierzchni był najgorszy⁵¹:

- droga P2925C Czerniewiczki – Ossówek (odcinek od drogi wojewódzkiej 269 do drogi krajowej 1 od km 0+000 do km 5+379),
- odcinek drogi P2926C Grabkowo – Bogusławice (odcinek Grabkowo – droga krajowa nr 1 od km 0+000 do km 2+246),
- odcinek drogi 2926C Grabkowo – Bogusławice odcinek od drogi krajowej nr 1 do skrzyżowania z drogą 2920C.

W wyniku oględzin ustalono, że:

- stan nawierzchni dróg był dobry (nie było: pęknięć, zapadnięć, fałd, garbów, łat, kolein lub innych uszkodzeń),
- stan znaków, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych w pasie drogowym był dobry,
- wszystkie znaki znajdujące się w pasie drogowym zostały ujęte w organizacji ruchu dla tych dróg,
- nie stwierdzono ograniczeń widoczności znaków i sygnalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 59-68)

2.4. Współdziałanie zarządcy dróg z oddziałami GDDKiA

Starosta Włocławski i dyrektor Zarządu wielokrotnie występowali do GDDKiA (Oddział w Łodzi i w Bydgoszczy) informując o niewywiązywaniu się Konsorcjum I z naprawy dróg, pozostawieniu terenu budowy i nieuporządkowanego stanu organizacji ruchu na drogach⁵².

(dowód: akta kontroli str. 205-210)

W piśmie z dnia 30 maja 2012 r. dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi poinformował Starostę Włocławskiego o monitorowaniu problemu z realizacją naprawy dróg, a w piśmie z dnia 7 sierpnia 2012 r. poinformował, że stronami umowy są Konsorcjum I i Zarząd.

(dowód: akta kontroli str. 206-207)

Dnia 22 czerwca 2012 r. odbyło się spotkanie u Starosty Włocławskiego (uczestniczyli m.in.: urzędnicy Starostwa, Zarząd, radni, przedstawiciele gmin, Powiatowy i Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, przedstawiciel GDDKiA w Bydgoszczy) – celem wypracowania dalszych działań administracyjnych w związku ze wstrzymaniem prac przy budowie odcinków autostrady A1. W wyniku uzgodnień podjęto decyzję o usunięciu zagrożeń w ruchu drogowym poprzez odpowiednie naprawy nawierzchni jezdni i wprowadzenie objazdów.

Dnia 5 lipca 2012 r. Zarząd wystąpił do dyrektora GDDKiA w Bydgoszczy z zapytaniem, kto jest wykonawcą robót, kiedy kończy się kontrakt, czy w razie nie naprawienia dróg przez Konsorcjum I, dokona tego GDDKiA. Dnia 11 września

⁵¹ Ocena stanu nawierzchni dróg według metody SOSN (pomiar 15 kwietnia 2013 r.) wykonana przez SIGMA PROJEKT z siedzibą w Warszawie na zlecenie Przedsiębiorstwa Budowy Dróg i Mostów KOBYLARNIA S.A. z siedzibą w Kobyłkach.

⁵² Pisma z 19 kwietnia, 9 i 31 lipca 2012 r. skierowane przez Starostę Włocławskiego do dyrektora Oddziału GDDKiA w Łodzi, pismo z 14 maja 2012 r. skierowane przez Zarząd do dyrektora Oddziału GDDKiA w Łodzi, pisma: z 4 czerwca 2012 r., 20 września 2012 r. skierowane przez Zarząd do dyrektora GDDKiA Oddział w Bydgoszczy, pismo z 12 września 2012 r. skierowane przez Starostę Włocławskiego do pełnomocnika GDDKiA w Bydgoszczy.

2012 r. GDDKiA Oddział w Bydgoszczy poinformowała Starostę Włocławskiego o odstąpieniu od kontraktu z Konsorcjum I.

(dowód: akta kontroli str. 207, 241-249, 272-273)

Dnia 11 września 2012 r. Zarząd poinformował GDDKiA w Bydgoszczy odnośnie niewywiązania się Konsorcjum I z umów, podając wartość odtworzeniową dróg.

Zarząd wielokrotnie występował do GDDKiA i wykonawcy o podjęcie działań w celu zapobiegnięciu dalszej dewastacji nawierzchni i poboczy oraz zapewnieniu bezpieczeństwa użytkownikom drogi w obrębie odcinków autostrady A1⁵³. GDDKiA Oddział w Bydgoszczy i wykonawca podejmowali działania naprawcze informując o tym Zarząd.

(dowód: akta kontroli str. 205-210)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że początek współpracy z GDDKiA był trudny, co wiązało się z upadłością Konsorcjum I. Późniejsze współdziałanie doprowadziło do pozytywnego efektu, jakim są naprawione drogi samorządowe. W ramach współpracy odbywały się wspólne spotkania, ustalenia, rozmowy, współdziałano w rozwiązywaniu problemów dotyczących mieszkańców w obrębie budowy odcinków autostrady A1.

(dowód: akta kontroli str. 211, 214)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zapewnienie prowadzenia kontroli okresowych (rocznych) dróg powiatowych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane.
2. Wpisywanie protokołów z kontroli okresowych (rocznych) we właściwej pozycji książki drogi.

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.

⁵³ Pisma z dnia 8 lutego 2013 r., 18 kwietnia 2013 r., 7 sierpnia 2014 r., 1 września 2014 r.

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.

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis